

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ  
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3  
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
ФАКС: +7(495)629-92-96  
[WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU](http://WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU)



**INSTITUTE OF EUROPE  
RUSSIAN ACADEMY OF  
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3  
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
FAX: +7(495)629-92-96  
[WWW.IERAS.RU](http://WWW.IERAS.RU)

### **Аналитическая записка №12, 2015 (№12)**

## **Стратегия национальной безопасности Украины: возможные последствия для российско-украинских отношений**

**Дмитрий Данилов**

кандидат исторических наук, заведующий Отделом европейской безопасности ИЕ РАН

*В записке анализируются, в контексте российских интересов, содержание, политические установки, приоритеты и главные задачи новой Стратегии национальной безопасности Украины, утвержденной 26 мая 2015 г. В целом Стратегия мотивирована не столько евроатлантическим выбором Украины, сколько антироссийской ориентацией. Мирное политическое урегулирование внутриукраинского конфликта не рассматривается как необходимый элемент восстановления разрушенных балансов в Европе, в том числе – российско-украинских отношений. В записке представлены некоторые предложения относительно возможной российской реакции на украинскую Стратегию и связанных с этим практических мер.*

Утвержденная Указом Президента Украины № 287/2015 от 26 мая 2015 г. Стратегия национальной безопасности Украины (далее – Стратегия) в целом отражает безальтернативный курс украинского руководства, с одной стороны, на противодействие «российской угрозе», «которая имеет долгосрочный характер», с другой стороны – на интеграцию в евроатлантическую систему безопасности с опорой на ЕС и НАТО. В комбинации эти стратегические установки означают, что евроатлантическая интеграция рассматривается Украиной уже не столько как ее

европейский выбор, сколько как выбор антироссийский, мотивированный стремлением обеспечить внешние гарантии безопасности (от «российской угрозы») и укрепить ее внутренние основы за счет активного взаимодействия с западными институтами. Развитие взаимодействия в таком направлении усиливало бы, в свою очередь, антироссийскую составляющую в западной политике и военно-политической активности, а раскручивание спирали взаимного сдерживания закрепляло бы восприятие Украины в качестве главной линии противостояния (и потенциального ТВД в рамках военного планирования).

Стратегия, очевидно, ориентирована именно на закрепление за Украиной стратегически значимой роли «форпоста» в противодействии российской «экспансии и угрозе». Именно это подразумевают под «новым внешнеполитическим позиционированием Украины» в качестве одной из трех главных целей Стратегии (наряду с укреплением государства и качественно новой государственной политикой).

Стратегия не является сбалансированным документом, отражающим объективную постановку целей и задач по обеспечению национальной безопасности и, тем более, инструментов и средств их обеспечения. Поэтому Стратегию необходимо воспринимать, в первую очередь, как выше обозначенную политическую позицию, но не как реалистичную среднесрочную программу (согласно документу, до 2020 г.).

Стратегия предлагает широкий набор тезисов и «подтверждений» широкомасштабной «российской угрозы». В целом это якобы курс России на «истощение украинской экономики и подрыв общественно-политической стабильности с целью уничтожения государства Украина и захвата ее территории». Подобные формулировки не оставляют сомнения в том, что Россия в Стратегии определяется в качестве врага, главной угрозы безопасности и самому существованию Украины.

«Агрессивные действия России», наряду с военной агрессией, «временной оккупацией» Крыма и Севастополя, «всесторонней поддержкой, в частности военной, квазигосударственных образований на временно оккупированной территории» и даже «размещением» в Крыму ТЯО, включают, согласно Стратегии, «действия, направленные на разжигание межэтнической, межнациональной, социальной вражды и ненависти, сепаратизма и терроризма», «унижение украинского языка и культуры», фальсификацию украинской и послевоенной истории. Это позволяет нынешнему руководству Украины: (а) косвенно парировать аналогичные обвинения в собственный адрес, перенацелив их на Россию; (б) представить Россию не только оппонентом/противником киевского режима, но и (историческим) врагом Украины; (в) ретранслировать этот образ врага на общеевропейский уровень, демонстрируя непреодолимые сущностно-ценностные различия между евроатлантическим сообществом безопасности и стабильности – на одном полюсе, и Россией – на другом. В этой связи «оккупация» части территории Украины – Крыма и Севастополя –

трактуются как стремление «помешать воле украинского народа к европейскому будущему», что подразумевает необходимость солидарного ответа Запада. Поэтому документ необходимо оценивать не только или не столько в контексте российско-украинских отношений, сколько в более широком плане – как линию на подрыв основополагающих интересов РФ в Европе и в системе международных отношений.

Указанные характеристики Стратегии не позволяют воспринимать ее как «бумажное упражнение», необходимое для доктринально-идеологической ревизии установок свергнутого режима и не оказывающее существенного влияния на практическую политику. Именно эти характеристики, как указано в заключительных положениях Стратегии, становятся обязательной системой координат «для разработки других документов стратегического планирования», включая военно-доктринальные установки и «отраслевые» стратегии (кибербезопасности и т.д.).

В совокупности, в контексте российских интересов (исходя из анализа текста и основных положений Стратегии), это означает:

- Украина будет строить свою внешнюю политику и политику безопасности на антироссийской платформе;
- стратегия Украины мотивирована не столько евроатлантическим выбором, сколько антироссийской ориентацией;
- в отличие от Запада, оставляющего «двери открытыми» для нормализации российско-западных и общеевропейских отношений, Киев не готов работать на обеспечение такой позитивной перспективы;
- мирное политическое урегулирование внутриукраинского конфликта не рассматривается как необходимый элемент восстановления разрушенных балансов в Европе, в том числе – российско-украинских отношений («минский процесс» вообще не упоминается в документе);
- Киев не заинтересован ни в нормализации отношений с Россией, ни в снижении западной жесткости на российском направлении; более того, именно острота конфликта является для Киева главным условием обретения западной поддержки;
- Украина нацелена на сворачивание отношений сотрудничества с «агрессором», трактуя их не только в контексте нынешнего политического конфликта, но и в категориях «торгово-экономической войны», «информационно-психологической войны» и разведывательно-контрразведывательной борьбы.

В Стратегии делается акцент на необходимости кардинального реформирования сектора безопасности и обороны Украины, исходя из сформулированных угроз, политических целей и задач. Однако в условиях фактического отсутствия адекватной

ресурсной базы (финансово-экономический, научно-технический, административно-управленческий и кадровый потенциал и т.д.) в качестве главного «спонсора» реформ для Украины рассматривается Запад. В Стратегии, с одной стороны, сделана попытка сформулировать основную программу «домашней работы» Украиной в контексте ее евроатлантической трансформации (и продемонстрировать понимание Киевом приоритетности национальных усилий), с другой стороны – фактически единственной материальной и институциональной базой реализации Стратегии является сотрудничество с западными странами и институтами.

Ключевым приоритетом национальной безопасности Украины, согласно Стратегии, является повышение обороноспособности, которая рассматривается в парадигме готовности к «отпору вооруженной агрессии» (со стороны России). Приоритетом для достижения этой цели является, в свою очередь, реформирование Вооруженных сил Украины (ВСУ) – в соответствии с доктринами НАТО и с упором на переход на натовские стандарты и обеспечение «максимальной» оперативной совместимости. Одно из направлений – «создание эффективного механизма реагирования на кризисные ситуации, которые угрожают национальной безопасности» - требует дополнительного прояснения (поскольку такой механизм уже существует – в рамках «Хартии об особом партнерстве между Украиной и Организацией Североатлантического договора» от 9 июля 1997 г. Украине предоставлено право внеочередного созыва Комиссии НАТО – Украина в случае угрозы независимости и территориальной целостности страны – Ст. 14).

Одновременно особый акцент сделан на «реформирование и развитие разведывательных, контрразведывательных и правоохранительных органов», включая «приведение систем военной разведки и военной контрразведки в соответствии со стандартами НАТО», «содействие быстрому и эффективному обмену информацией с государствами-членами НАТО, ЕС на основе взаимного доверия», укрепление взаимодействия разведорганов Украины с **партнерскими** спецслужбами государств-членов НАТО». Все это укладывается в программную установку Стратегии на «формирование условий для вступления в НАТО».

Показательно, что Украина, стремясь подтвердить свой партнерский ресурс в качестве будущего участника евро-атлантических институтов (НАТО, в первую очередь), фактически предлагает им строить отношения на основе «доверительного партнерства» (союзника де-факто). Даже в «Национальной разведывательной программе», которая должна быть принята согласно Стратегии, будет предусмотрено укрепление взаимодействия с партнерскими спецслужбами государств-членов НАТО на основе «конкретных мер построения взаимного доверия». Для России это означает, что, вне зависимости от конкретных перспектив членства Украины в НАТО (которые пока не рассматриваются в практическом плане), Украина де-факто становится

геополитической зоной активности США и НАТО, включая новые ресурсы развития разведывательной деятельности на российском направлении и контроля киберпространства. При этом отношения Украины с США и НАТО на основе «доверия», особенно в сфере сотрудничества разведорганов и спецслужб, дают им возможность соответствующего «гибкого присутствия», в том числе с учетом перевода такого специфического партнерства из поля договорного межгосударственного сотрудничества в сферы узковедомственного практического взаимодействия (и ограниченного контроля).

#### Российские интересы, реакция и некоторые предложения.

1. Формулировки и основные положения Стратегии не оставляют для России возможности трактовать ее иначе как враждебную по отношению к России. Такие жесткие оценки вполне могут быть даны в политико-дипломатическом поле и медийном пространстве.
2. Вместе с тем, российская позиция должна быть объективно-сдержанной и не строиться в парадигме конфронтации с Украиной. Это было бы контрпродуктивно с учетом основополагающих российских интересов, усиливая конфронтационную составляющую в отношениях с Киевом, в российско-украинских отношениях и осложняя диалог и взаимодействие с западными визави. Необходимо исходить из понимания, что главными адресатами «украинской» политики России остаются внешние игроки – США, ЕС, европейские страны, международные организации (ООН, ОБСЕ, Совет Европы).
3. В то же время, с учетом структурообразующей значимости Стратегии в рамках политического и правового реформирования Украины, необходимо провести тщательную ревизию существующей договорно-правовой базы отношений Россия – Украина на предмет ее соответствия изменениям нормативно-правовой базы Украины, включая Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной. Для этой работы можно сформировать специальную комиссию ГД РФ. По итогам представить выводы и оценки Президенту РФ, профильным органам российской исполнительной власти, а также украинской стороне. Важно критически и последовательно корректировать российскую политику и деятельность на украинском направлении (с учетом и во взаимосвязи с отношениями РФ с ведущими внешними игроками) в соответствии с анализом процесса реформирования сектора безопасности и обороны Украины (политико-правовой и законодательной базы, содержания, практической реализации).
4. В практической политике необходимо исходить из декларированного намерения Украины максимально свернуть сотрудничество с Россией практически во всех сферах и противодействовать российскому присутствию на Украине (как в рамках курса на

переход на стандарты ЕС и НАТО, так и в форме «недопущения контроля стратегических отраслей капиталом государства-агрессора», «повышения стойкости национальной экономики от негативных внешних влияний», прекращения военно-технического сотрудничества, «преодоления зависимости от России в снабжении энергетическими ресурсами и технологиями», отказа от российского программного обеспечения, «эффективного применения» санкций и т.д.). Необходимо предусмотреть комплекс мер по защите российских активов и экономических и бизнес-интересов на Украине, минимизации соответствующих рисков и ущербов, включая проактивную и жесткую линию по защите российских интересов в международно-правовом поле и относительно возможного российского участия в международных усилиях по стабилизации Украины.

5. Положение Стратегии о «конвергенции» с Евросоюзом в сфере внешней и оборонной политики и развитии взаимодействия в рамках ОПБО ЕС в полной мере отражает обязательства Украины по Соглашению об ассоциации с ЕС. Вместе с тем, это также означает стремление Киева увеличить «миротворческое» присутствие ЕС на Украине, включая учреждение операций ОПБО, что противоречит российским интересам – не только в отношении украинского урегулирования, но и в контексте увеличения активности и наступательности ЕС на постсоветском пространстве и в рамках Восточного партнерства. Кроме того, сложившийся «минский» переговорный формат, отвечающий российским интересам и задачам, не следовало бы «усиливать» непосредственным участием Евросоюза.

6. Целесообразно просчитать возможности Украины реализовать заявленные в Стратегии цели и задачи, в том числе исходя из сценария максимального содействия соответствующим реформам со стороны западных партнеров (США/НАТО/ЕС). Это, в свою очередь, позволит оценить реальные перспективы военно-экономического роста и усиления оборонного потенциала Украины в соответствии с выделяемыми и планируемыми ресурсами, включая программы помощи и сотрудничества, наращивание трастовых фондов и т.д.

В этой связи особенно важно объективно изучить возможности Украины выполнить заявленные задачи, в том числе:

- «модернизация и опережающее развитие оборонно-промышленного комплекса» и связанных с этим установок на импортозамещение и «конкурентоспособность на мировых рынках вооружений»;
- углубление оборонно-промышленного и военно-технического сотрудничества со странами НАТО/ЕС на пути к «полной независимости от России в вопросах производства» ВИВТ;

- снятие «искусственных ограничений» в сфере ВТС для «получения современных образцов» ВиВТ;
- развитие «в соответствии со стандартами НАТО системы управления, защищенных телекоммуникаций, разведки, радиоэлектронной борьбы, получения оперативного доступа к данным аэрокосмической разведки».

При этом ряд вопросов требует дополнительного анализа. Например, что конкретно означает реформирование системы мобилизационной подготовки; что означает «создание мощного, многочисленного военно-технического резерва», «готового к быстрому развертыванию и способного выполнять задачи по назначению» и др.

Необходимо продолжать диалог с западными визави в отношении взаимной сдержанности в контексте развития ситуации на Украине и в процессе мирного урегулирования и стабилизации, включая вопросы военно-технического сотрудничества и поставок вооружений, как и в общем контексте нарастающих военно-политических рисков и вызовов, связанных с дестабилизацией и разбалансированием европейской системы безопасности.

*Публикация: июнь 2015 года.*

*Материал доступен для скачивания по адресу: [www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs](http://www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs)*