

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: ДОСВІД КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Київ, червень 2014



**Книгу підготовлено в рамках проекту
«Співпраця між аналітичними центрами Вишеградської четвірки та України
зادля підтримки публічної дискусії з євроінтеграційних питань та адвокації
реформ»**

Редагування: Ірина Коссе

Дослідження проведено та опубліковано за підтримки Міжнародного Вишеградського Фонду
та Міжнародного Фонду Відродження.

*Погляди, викладені у цьому виданні, відображають лише точку зору їхніх авторів і в жодному
разі не можуть вважатись позицією Міжнародного Вишеградського Фонду, Міжнародного
Фонду Відродження чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.*

Керівною організацією проекту є Інститут економічних досліджень та політичних консультацій.

Проект виконано у співпраці з такими партнерами:

Угорський інститут міжнародних справ (Угорщина)

Інститут центральноєвропейської політики CEPI (Словаччина)

Інститут економічної політики EUROPEUM (Чехія)

При використанні матеріалів посилання на видання обов'язкове.

Інститут економічних досліджень
та політичних консультацій
e-mail: institute@ier.kiev.ua
<http://www.ier.com.ua>

@ Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2014

Зміст

ЧАСТИНА 1. ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА В ЦЕНТРАЛЬНІЙ ТА СХІДНІЙ ЄВРОПІ: В ПОШУКАХ ЄДИНОГО ПІДХОДУ

Резюме.....	7
Розділ 1. Проекти обхідних газопроводів російського «Газпрому»: чи справді вони підвищують енергетичну безпеку Європи?.....	9
<i>Андраш Дік</i>	
Зміни в енергетичній безпеці країн-імпортерів	9
Зміни в транс-європейських енергетичних відносинах	9
Російські міркування	10
Європейські міркування.....	12
Українські міркування	13
Розділ 2. Поточна політика ЄС щодо диверсифікації поставок: Які є шанси розмити ринкову владу «Газпрому»?	15
<i>Павол Салаї</i>	
Nabucco і ТАР: економіка і політика трубопроводів	16
Термінали ЗПГ: підключення до глобальних газових ринків.....	18
Трансформація європейського ринку: загроза домінуванню «Газпрома»	20
Розділ 3. Нетрадиційні джерела газу: панацея для енергетичної безпеки Європи?	23
<i>Гелена Шульцова</i>	
Європейський нетрадиційний газ	24
Гідравлічний розрив пласта – небезпечний метод?	25
Центральна та Східна Європа – перспективне місце видобутку.....	26
Розділ 4. Співпраця країн-транзитерів газу в Центральній, Східній та Південній Європі: вплив реверсу газу і кращої взаємопов'язаності на енергетичну безпеку ЄС	28
<i>Дмитро Науменко</i>	
Вступ	28
Важливість і пов'язані проблеми газового коридору Схід-Захід для ЄС і ЦСЄ.....	28
Реверсний газ і нові газові інтерконектори в ЦСЄ та ПСЄ.....	31
Можливе співробітництво країн ЦСЄ з Україною.....	34
Висновки та рекомендації	34

ЧАСТИНА 2. ПИТАННЯ БЕЗПЕКИ ТА ВОЄННА СТРАТЕГІЯ

Розділ 1. Історія та поточний момент відносин Україна-НАТО: впровадження «позаблоковості» та наслідки	38
---	----

Олександр Сушко, Володимир Горбач, Ігор Козій

Відносини Україна-НАТО.....	38
Щодо заходів з імплементації Конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору.....	40
Програма НАТО щодо забезпечення стратегічних повітряних перевезень SALIS (Strategic Airlift Interim Solution).....	40
Участь Збройних Сил України у операціях з підтримання миру під проводом НАТО	41
Спільні проекти, які сприяють розвитку ЗС України та підвищенню обороноздатності держави	42
Проект Трастового фонду Програми НАТО в Україні зі знищення звичайних боєприпасів, стрілецької зброї і легких озброєнь.....	43
Щодо співробітництва України в рамках програм Вишеградської четвірки	44

Розділ 2. Співпраця з питань безпеки між Україною, ЄС та НАТО	47
---	----

Кеннет Френсіс МакДонаг

Резюме	47
Вступ	47
ЄС, ОБСЄ та Україна.....	48
Прикордонна місія ЄС в Молдові та Україні (EUBAM).....	50
EUPM в Боснії і Герцеговині.....	50
EUROPOL Proxima Македонія	51
EUNAVFOR Аталанта	51
Балканська військова група ЄС (HELBROC)	52
Висновки по сучасному оборонному співробітництву ЄС-Україна.....	52

Розділ 3. Еволюція Національної військової стратегії Угорщини в світлі вступу до НАТО та ЄС: уроки для України	54
--	----

Ласло Поті

Вступ	54
Стратегічне бачення безпеки	55
Фінансові ресурси	56
Угорські сили оборони і їх завдання.....	56
Участь у міжнародних місіях з врегулювання криз	57
Регіональна значимість для України	58

Розділ 4. Воєнна доктрина України та її відповідність євроінтеграційному курсу	59
--	----

Григорій Перепелиця

Вступ	59
-------------	----

Нова редакція Воєнної доктрини і Стратегії національної безпеки.....	59
Відмінності між Стратегією національної безпеки України та Національною військовою стратегією Угорщини	60
Воєнна доктрина України.....	61
Відмінності оцінки воєнно-політичної обстановки в Угорщині та Україні.....	65
Висновки.	68

ЧАСТИНА 3. СУДОВА РЕФОРМА

Розділ 1. Трансформація судової системи в країнах Вишеградської четвірки	72
--	----

Іво Слосарчік

Судова система в країнах Вишеградської четвірки	72
Будівництво системи Конституційних судів в країнах Вишеградської четвірки	72
Загальна судова система: управління суддями, їх незалежність.....	73
Обмежений і неоднозначний вплив ЄС на судову систему держав-членів.....	74
Висновки: три дилеми судової реформи в країнах Вишеградської групи	75

Розділ 2. Судова реформа в Україні: проблеми та перспективи	77
---	----

Євген Захаров

Перебіг судової реформи	77
Новий Кримінальний процесуальний кодекс.....	79
Намагання влади змінити Конституцію.....	80
Доступ до правосуддя.....	81
Ситуація із добором суддів та притягненням їх до відповідальності.....	81
Які конституційні зміни щодо судової влади є необхідними?	82
Необхідні зміни до законодавства	85

ДОДАТКИ	86
---------------	----

Список скорочень

БТГр ЄС	бойова тактична група ЄС
В4	Вишеградська група
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВМБ	воєнно-морська база
ВМС	Воєнно-морські сили
ГРП	гідророзрив пласта
ГТС	газотранспортна система
ГШ	Генеральний штаб
ЗПГ	зріджений природний газ
ЗСУ	Збройні сили України
КФОР	багатонаціональні сили з підтримання миру в Косово
ЛОСЗ	легкі озброєння та стрілецька зброя
МЕА	Міжнародне енергетичне агентство
МЗС	Міністерство зовнішніх справ
МНК	міжнародна нафтова компанія
МССБ	Міжнародні сили сприяння безпеці
ОБСЄ	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОДПО	обмін даними про повітряну обстановку
ПЗ РНП	План заходів з виконання Річної національної програми
ПСГ	підземні сховища газу
ПСЄ	Південно-східна Європа
ППО	протиповітряна оборона
РГ	робоча група
РНП	Річна національна програма
СРН	Сили реагування НАТО
СП	Східне партнерство
УСО	Угорські сили оборони
ЦОВВ	центральний орган виконавчої влади
ЦСЄ	Центральна та Східна Європа
LTSC	довгостроковий контракт на поставку газу
TANAP	Транс-анатолійський газопровід
TAP	Транс-адриатичний газопровід

ЧАСТИНА 1.
ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА В ЦЕНТРАЛЬНІЙ
ТА СХІДНІЙ ЄВРОПІ:
В ПОШУКАХ ЄДИНОГО ПІДХОДУ

Резюме

Енергетична безпека дуже важлива для ЄС, Росії та європейських держав-транзитерів, таких як Словаччина або Україна. Центральна та Східна Європа має кілька варіантів диверсифікації імпорту: диверсифікація постачальників, збільшення імпорту зрідженого природного газу, перехід до більш короткострокових договорів (всі вони підривають домінуючу позицію «Газпрому») і видобуток «нетрадиційного» природного газу, а саме сланцевого газу.

Радикальні зміни у сфері виробництва, транзиту та маршрутів поставок природного газу до Європи відкривають нові можливості та виклики для енергетичної безпеки. Останні події включають: нову європейську модель газового ринку; впровадження Третього енергетичного пакету ЄС; конкуренцію між вже існуючими маршрутами транзиту газу і новими маршрутами постачань. Країни Центральної та Східної Європи можуть отримати вигоду від цих змін тільки у випадку більш глибокого співробітництва між транзитерами газу у Центральній та Східній Європі в умовах нового європейського регулювання в газовій галузі.

Щоб підготуватися до нової ери короткострокових цін, Центральна та Східна Європа повинна вирішити два основні завдання. По-перше, вона повинна визначити механізм фінансування нової інфраструктури. Якщо країни Вишеградської групи і Україна хочуть торгувати газом і продовжувати транспортувати більшу частину російського газу до Європи, вони повинні інвестувати в мережі. Але скорочення терміну дії договорів на лібералізованому ринку з безліччю конкурентів ускладнює повернення інвестицій.

По-друге, країни ЦСЄ для ефективної торгівлі газом повинні розвивати спотові ринки. Поки що ці ринки недостатньо розвинуті і ними можна легко маніпулювати, особливо за обмеженої кількості постачальників.

Урядам вишеградських країн та України слід координувати свою національну енергетичну політику і враховувати енергетичні цілі ЄС на наступні десятиліття. Безпека поставок ЦСЄ посилиться завдяки інтерконекторам з українською ГТС і доступу європейських трейдерів газу до українських підземних газових сховищ. Запровадження торгівлі газом на східному кордоні ЄС на базі українських і «вишеградських» газових сховищ на умовах Третього енергетичного пакету може поліпшити енергетичну безпеку в регіоні.

Для вирішення проблеми диверсифікації газових поставок країни ЦСЄ повинні спонукати національні компанії координувати великі інфраструктурні проекти (ЗПГ термінали, інтерконектори) і разом лобіювати отримання фінансування від ЄС. Вони могли б створити регіональний ринок за європейською цільовою газовою моделлю, будуючи регіональні хаби зрідженого газу та інтерконектори, і рухатися в напрямку гармонізації національного регулювання ринку. Нові інтерконектори також сприятимуть видобутку нетрадиційного газу.

Звіт побудований таким чином. Перший розділ містить загальний огляд обхідних проектів газопостачання. У другому розділі розглядаються джерела диверсифікації поставок газу, третій досліджує джерела нетрадиційного газу, у четвертому розділі вивчаються можливості організації «союзу транзитерів». Всі дані у звіті базуються на інформації станом на липень 2013 року, якщо не вказано інше.

Розділ 1. Проекти обхідних газопроводів російського «Газпрому»: чи справді вони підвищують енергетичну безпеку Європи?

Андраш Дік¹

Зміни в енергетичній безпеці країн-імпортерів

З традиційної точки зору нові експортні трубопроводи Росії підвищують енергетичну безпеку споживачів в ЄС.

По-перше, вони диверсифікують транзитні маршрути і зміцнюють прихильність «Газпрому» до європейського ринку. Це очевидний сигнал, що Росія готова і, можливо, прагне збільшити поставки до Європи.

По-друге, «Газпром» є найбільшим ініціатором будівництва трубопроводів на схід від Рейну. Це величезні інвестиції навіть на береговій території ЄС, яких би не сталося без російської стратегії диверсифікації. Нове будівництво дозволить змінювати пропускну здатність, посилити безпеку мережі і підвищити рівні реверсних потоків Захід-Схід. Два потоки (Північний і Південний), якщо будуть побудовані, дозволять вивільнити значні трубопровідні потужності для таких країн, як Угорщина, для імпорту італійського ЗПГ, або запропонувати чеській і словацькій системам варіанти реверсу. Якщо подивитися на звичайні орієнтири (benchmarks) та орієнтири ЄС для енергетичної безпеки, ці результати вигідні як з точки зору правила N-1², створення єдиного ринку, так і з точки зору диверсифікації імпорту.

По-третє, європейські споживачі отримують цю диверсифікацію транзиту в основному безкоштовно. На відміну від багатьох інших проектів енергетичної безпеки та інтерконекту на території ЄС, ці нові транзитні трубопроводи та їх берегові секції в ЄС не передбачають витрат ані платників податків ЄС, ані грошей національних споживачів. Зрозуміло, що національні регулюючі органи можуть взяти на себе деякі витрати, але ці інвестиції переважно були зроблені на основі власних корпоративних ризиків.

По-четверте, ЄС і національні регулятори все ще можуть створити умови для використання трубопроводу, в тому числі ТРА, точок приєднання і варіантів реверсу на своїй території. У деяких випадках, таких як OPAL, вони забезпечують частково конкурентоспроможну базу для розподілу пропускну здатності, нейтралізуючи більшу частину потенційних обмежень конкурентоспроможності та безпеки для споживачів. У цьому відношенні часткова власність «Газпрому» не означає необмеженого доступу до потужностей та не є інструментом підтримки свого домінування на ринку.

Зміни в транс-європейських енергетичних відносинах

Ці інвестиції навряд чи створюють умови для поліпшення транс-європейських енергетичних відносин, якщо розглядати тільки політичні наслідки. Реалізація транзитної диверсифікації відповідно до поточних радикальних планів – це, очевидно, провал транс-європейського управління транзитом та побудови довіри. Пострадянські транзитні країни, в першу

¹ András György Deák, Угорський інститут міжнародних справ (Угорщина)

² Правило N-1 розглядає ситуацію з поставками країни/регіону за умови, що найбільше джерело імпорту було зупинено.

чергу Україна та Молдова, ймовірно, втрачатимуть важелі в європейських енергетичних питаннях і їм доведеться підтримувати свої відносини з Росією з більш скрутних позицій. Інституціоналізована транс-європейська транзитна мережа могла б пом'якшити деякі з цих суворих наслідків. Однак такої структури ніколи не існувало.

Енергетичний ландшафт континенту складається з двох типів відносин:

(1) Відносини між європейськими імпортерами і «Газпромом» на основі контрактів на постачання з точками доставки на національному або, частіше, на східному кордоні ЄС. У цій сфері провідну роль грають корпоративні відносини, політика ЄС щодо лібералізації і регуляторна політика. Транзит як такий не має особливого значення і є тільки одним з аспектів регулюючої діяльності Комісії.

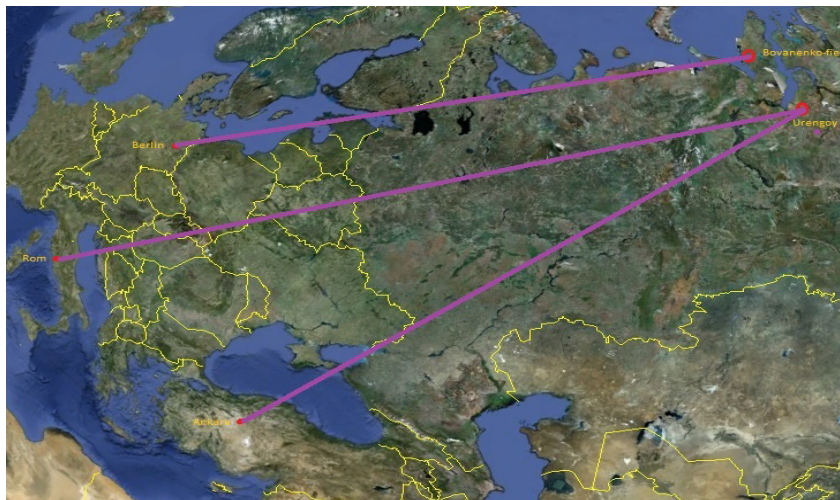
(2) Відносини між пострадянськими транзитними країнами і Росією чи «Газпромом», де міркування транзиту і поставок представлені в сильному економічному і політичному контексті. Питання транзиту сильно пов'язані з домовленостями щодо постачання.

Очевидно, що інституційного транзитного режиму, який за замовчуванням має складатися мінімум з трьох сторін, насправді не існує в цьому випадку. Транзит був питанням двосторонніх відносин, у першу чергу між різними пострадянськими державами, і європейські гравці майже не мали до нього ніякого відношення. Політичні і енергетичні інтереси з'явилися тільки починаючи з середини 2000-х років, паралельно з «транзитними конфліктами», водночас західні компанії дотепер не виявляли готовності мати справу з пострадянським транзитом. Європейсько-українська (білоруська) сторона трикутника є вкрай слабкою як в правовому, так і в політичному відношенні. Не дивно, що сьогодні транзитна сцена складається з рішучої Москви, відчайдушного Києва і стриманого Брюсселю. Оскільки сторони не сидять за одним столом, то варто поглянути на їх окремі стратегії.

Російські міркування

І Кремль, і «Газпром» незадоволені станом пострадянського транзиту. Тим не менш, було б неправильно описувати їх політику тільки як «політику у відповідь». Географічні та технічні аспекти досі грають важливу роль у прийнятті рішень. Навіть якщо Україна в 1991 році успадкувала квазімонополію на експортні маршрути Росії, ця ситуація була нестабільною в довгостроковій перспективі. Навіть радянське планування розвитку промисловості в останні свої роки передбачало зсув експортних маршрутів на північ. Дуже показово, що трубопровід Росія-Білорусь-Польща-Німеччина називався Ямал-Європа ще в 1993 році, незважаючи на те, що півострів був відкритий для промислового виробництва тільки два десятиліття тому. Відстань Ямал-Берлін порівняно з маршрутом Уренгой-Київ-Берлін набагато коротша, що дає північним експортним маршрутам близько 800 км потенційної переваги (див. рис. 1). Те саме справедливо для частини турецького експорту, для якого український наземний маршрут завжди представляв значний гак. Буде вірно сказати, що і перенесення російського виробництва на північ, і розширення географічного охоплення експорту «Газпрому» потребувало будівництва нових трубопроводів. У цьому географічному контексті назва «диверсифікація транзиту» трохи вводить в оману; пошуки нових маршрутів були в якійсь мірі природними і розумними.

Рисунок 1. «Найкоротші маршрути» до трьох найбільших експортних ринків «Газпрому» з далекого зарубіжжя

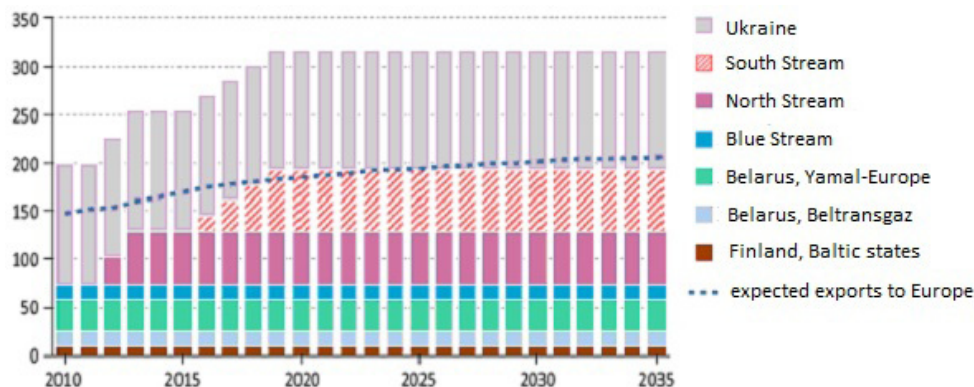


Джерело: Google Earth, позначення автора

Для кількісної оцінки цих географічних чинників варто розділити країни призначення газпромівського експорту на північні та південні, відповідно до їх найкоротшої відстані від розроблюваних родовищ. Це розділення є досить умовним (Австрія або Швейцарія знаходяться однаково далеко від обох маршрутів) і все ще не залежить від економічних і політичних міркувань. Північні країни, яким в основному планується постачати газ через трубопроводи, побудовані після 1991 року, мають трохи більші обсяги. Тим не менш, старі маршрути все ще можуть розраховувати на значні обсяги транзиту, особливо тому, що в цьому регіоні очікується значне зростання попиту.

Зрозуміло, що Південний потік – це інший випадок, його будівництво не може бути виправдане географічними аргументами. Навпаки, географія є вельми невигідною, а витрати на будівництво величезні через необхідність значних інвестицій як на російській наземній, так і на чорноморській офшорній території. Більш того, як показано на рис. 2, з боку Європи немає попиту на такий величезний новий газопровід, якщо інші маршрути залишаються функціональними.

Рисунок 2. Очікувані обсяги експорту і трубопровідних потужностей Росії в 2010-2035 роках, млрд куб.м/рік



Джерело: EIA, 2010

Очевидно, що два потоки не належать до однієї категорії обхідних потоків. Північний коридор був необхідний «Газпрому» як з географічних причин, так і через очікуване збільшення експорту. Єдиним розумним питанням було, чи варто обходити Білорусь та Польщу за допомогою більш дорогого балтійського шляху. Південний потік був би розумним обходом України тільки за умови значного імпорту з Центральної Азії і одночасного величезного попиту на газ з боку Європи, що з 2008 року видається все менш імовірним сценарієм³. Єдиним неполітичним аргументом на користь Південного потоку залишаються побоювання «Газпрому» некерованої української ситуації, коли модернізація української ГТС стає неможливою, Україна банкрутує або уряд у Києві стикається з Москвою, що викликає подальші відключення або непомірно збільшує вартість цього маршруту. Тим не менш, навіть у будь-якому з цих випадків подальший розвиток Ямалу чи трубопроводів Північного потоку до італійського та угорського ринків був би розумною альтернативою чотирьом лініям Південного потоку.

Європейські міркування

Європейський Союз, його країни-члени і компанії не мають «енергетичної транзитної політики» як такої. Політичні відмінності серед різних проектів трубопроводів лише віддалено свідчать про політичні уподобання. У зв'язку з цим Брюссель не має юридичних повноважень оцінювати проекти відповідно до їх «широких» наслідків в євроні. Він може розглядати тільки вплив на конкурентоспроможність на ринку в ЄС чи на регіональному рівні і вживати регуляторні заходи для обмеження наслідків.

В цьому сенсі два потоки мають дуже різні контексти регулювання. Північний потік надав додаткові трубопровідні потужності вже конкурентоспроможному регіону з відносно щільними мережами. Російські поставки йдуть безпосередньо до Німеччини, де в значній мірі присутній голландський, норвезький газ та ЗПГ. З цієї точки зору Комісія могла б проявити певну гнучкість в регулюванні. Більшість з цих ринків доступні для неросійських постачальників, і «Газпрому» доведеться конкурувати з ними. Єдиним вузьким місцем у напрямку Чехії та суміжних ринків були потужності OPAL-Південь, де доступ третіх сторін строго регулювався Комісією (рішення С (2009) 4694)⁴.

Південний потік представлятиме складніші регуляторні проблеми. «Газпром» має майже виняткове домінування на ринку в Південно-Східній Європі, але конкурентоспроможні поставки можуть надходити через Четвертий коридор вже в кінці десятиліття. Азербайджанські поставки можуть йти через турецький кордон, тим самим підвищуючи конкурентоспроможність регіонального ринку. Крім того, обмеження на доступ третіх сторін були випущені для Nabucco прямо на болгарській ділянці (Рішення D (2009) 2299)⁵, встановивши відносно високий орієнтир для інших трубопроводів.

Ще одним елементом є Сербія як додаткова ділянка ЄС на маршруті. Доступ третіх сторін і реверс мають сенс, тільки якщо Сербія також прийме ці домовленості. Оскільки це поки що малоімовірно, «Газпром» і його партнери мають хороші шанси укласти контракти на повну потужність трубопроводу. Проте, Комісія може як послатися на сербські зобов'язання в Енергетичному співтоваристві, так і далі тиснути на це питання під час процесу євроінтеграції.

³ Chyong (2011) pp. 23-24.

⁴ http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/exemptions/doc/exemption_decisions.pdf

⁵ http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/exemptions/doc/exemption_decisions.pdf

Незалежно від майбутнього угоди між «Газпромом» і Srbijagaz щодо Південного потоку існує висока імовірність її переглянути в майбутньому та надати доступ для третіх сторін на сербській ділянці Південного потоку. Таким чином, Комісія, скоріш за все, буде наполягати на суворому режимі доступу до Південного потоку для третіх сторін прямо від початку болгарської секції, що є ще одним аргументом проти його будівництва в повному обсязі.

Крім цих аспектів національного регулювання, питання транзиту також представлено в відносинах Україна-ЄС. Зміст енергетичного діалогу Україна-ЄС не надто відрізняється від інших подібних відносин: він спрямований на забезпечення більш низького орієнтиру для асquis з метою поліпшення інвестиційного клімату та надійності в галузі; він намагається допомогти запровадити політику підвищення енергоефективності та зниження залежності від імпорту; надає деяке дрібне, але ключове фінансування для обмеженої кількості стратегічних проектів, включаючи модернізацію ГТС (насамперед, транзитної складової, запропонованої «Нафтогазом»). Цей набір політик унікальний не з точки зору їх змісту, а з точки зору їх значимості: Україна потенційно має всі необхідні передумови, щоб істотно зменшити залежність від імпорту газу і заощадити велику кількість коштів. МЕА в своєму дослідженні щодо України натякнула, що якщо всі можливі заходи будуть реалізовані, Україна потенційно може припинити імпорт газу з Росії⁶.

У цьому контексті нова якість внутрішнього регулювання транзиту важлива у двох основних аспектах. По-перше, однією з переваг, яку Україна може запропонувати інвесторам, є її величезна і щільна мережа газопроводів в безпосередній близькості до вітчизняних і європейських споживачів. Для будь-якого виробника життєво важлива ясність щодо вільного і недискримінованого доступу до системи. По-друге, надійне регулювання – це єдиний спосіб стимулювати іноземний корпоративний інтерес до мережі. У ситуації, коли більша частина внутрішньої мережі (як сховища, так і трубопроводи) не задіяні, Київ може збільшити використання мережі західними компаніями, тільки якщо забезпечить деяку ясність відносно її використання. Західні компанії прийшли в енергетичний сектор ЦЄС тільки тоді, коли їх вступ до ЄС йшов по плану та було гарантоване впровадження асquis ЄС.

Українські міркування

За останні п'ять років позиція України в секторі різко погіршилась. Транзитні обсяги знижуються, ціни на імпорт різко виросли, а великі ділянки мережі вже перевищили очікуваний термін служби. Ситуація і контекст українського транзиту в україно-російських відносинах істотно змінилися. По-перше, Київ більше не має реальних транзитних важелів. Він щороку витрачає майже 7-8% свого ВВП на імпорт газу, що навряд чи може продовжуватись в довгостроковій перспективі. Транзитні обсяги і доходи падають через будівництво нових трубопроводів та економічну стагнацію в Європі.

Це зручно «Газпрому», оскільки він досяг своїх мінімальних стратегічних цілей і побудував договірний режим як поставок, так і транзиту, на довгостроковій основі. Зараз час працює на Москву.

По-друге, Україна в осяжному майбутньому повинна буде інвестувати в систему все більше коштів. Основні транзитні трубопроводи, в основному побудовані на початку 1980-х, знаходяться у відносно хорошій формі порівняно з ділянками, не пов'язаними з транзитом,

⁶ Ukraine-2012 Country Study, OECD/IEA, Paris, 2012, 34 c. http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/UK_Summaryplus.pdf

і з більшою частиною розподільних ліній низького тиску. Модернізація перших може стати фінансово прибутковою, а от інвестиції в останні дуже скоро, ймовірно, стануть збитковою необхідністю.

Шанси переломити ситуацію в транзиті невеликі. Обхідні трубопроводи будуються відповідно до планів «Газпрому», частково знаходяться в його власності і сильно законтрактовані. Як Блакитний потік, так і Ямал працюють на максимумі своїх можливостей, і Північний Потік, ймовірно, досягне оптимальної потужності як тільки на Бованенковому родовищі збільшиться видобуток. За таких умов варіант українського транзиту не видається особливо сприятливим для «Газпрому». Українська ГТС, яка не має в своєму транзитному контракті з «Газпромом» вимоги «качай або плати», швидше за все постачатиме залишкові обсяги до Південної Європи і надаватиме послуги в режимі пікового навантаження. Тим не менше, навіть цій невеличкій частці транзиту загрожують плани «Газпрому» щодо будівництва Південного Потoku.

Україна має одну з найбільших газопровідних мереж на континенті, яка в даний час недовикористовується. Але основне питання в тому, чи досягли дна українські транзитні обсяги. І чи розумно нічого не робити. Наслідком бездіяльності стане болючий процес пристосування до високих імпорتنих цін на газ без будь-яких короткострокових вигод і потенційного подальшого зменшення обсягів транзиту, якщо будуть побудовані альтернативні системи. Залучення «Газпрому» до мережі не обов'язково вирішить проблему. Політичні ризики використання ГТС залишаться високими навіть за умови її продажу. Київ не має фіксованих переваг своїх стратегічних рішень, а витрати України при будь-якому розвитку подій будуть набагато вищими.

Як не парадоксально, наявність великих резервних потужностей трубопроводу в Україні є одним з основних внесків в безпеку поставок російського газу до ЄС. Зрозуміло, що це означає фінансові втрати для оператора мережі. Завжди важко знайти розумний баланс між збільшенням вільних потужностей, підвищенням надійності з точки зору безпеки поставок і фінансовим тягарем підтримки порожньої мережі. У цьому відношенні деякі витрати на безпеку поставок оплачуються транзитерами, в першу чергу Україною, яка не має в своєму контракті з «Газпромом» положення «качай або плати» (на відміну від Словаччини). Логічно сказати, що Україна – якщо ці вільні потужності трубопроводу залишаться працездатними – робить величезний внесок у європейську безпеку постачання, навіть проти своєї волі. Україна, як і раніше, надає послугу безпеки поставок як виробникам, так і споживачам. Але скільки коштує ця безпека поставок, хто має за неї платити і на якому форумі можна поставити це питання? Всі ці питання сьогодні залишаються без відповіді.

Розділ 2. Поточна політика ЄС щодо диверсифікації поставок: Які є шанси розмити ринкову владу «Газпрому»?

Павол Салаї⁷

Для Європи «Газпром» є ключовим партнером в торгівлі газом. Він постачає третину чистого імпорту газу в ЄС і одну чверть його споживання⁸. У Центральній і Східній Європі «Газпром» домінує. Його частка в імпорті газу Вишеградської групи коливається від 66% в Чехії до 93% у Словаччині; він був єдиним постачальником в Україну до 2012 року⁹. Його частка в споживанні газу в регіоні життєво важлива: від 49% в Угорщині до 60% в Україні та до 80% в Чехії.

Таблиця 1. Споживання та імпорт газу в 2012 році

Країна	Споживання газу (млрд куб. м)	Імпорт газу з Росії (млрд куб. м)	Частка імпорту газу з Росії у споживанні газу (%)	Частка імпорту газу з Росії в загальному імпорті газу через трубопроводи (%)
Чехія	8,2	6,6	80	66
Угорщина	9,7	4,8	49	81
Польща	16,6	9,0	54	83
Словаччина	6,0	3,8	63	93
Україна	49,6	29,8	60	100

Джерело: BP Statistical Review of World Energy, липень 2013 року, доступно на http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

На тлі все більш лібералізованого і взаємозалежного ринку ЄС Центральна та Східна Європа має декілька варіантів диверсифікації імпорту. Деяким з них потрібно багато часу до отримання хоч якогось результату, деякі вже дали результати, але всі несуть з собою можливості та ризики:

- **Південний коридор, який доставить каспійський газ до Європи починаючи з 2019 року.** У червні 2013 року Консорціум Шах-Деніз, нарешті, надав перевагу Транс-адриатичному газопроводу (TAP) перед Nabucco в питанні постачання свого газу до Європи. Nabucco можна вважати мертвим, і каспійський газ не надійде до Центральної Європи в короткостроковій перспективі. Але трубопровід може повернутися до життя в іншій формі в майбутньому і в кінцевому підсумку таки досягти Центральної Європи. Недоліком є далеко довгострокова перспектива з невизначеними результатами.
- **ЗПГ-термінали на балтійському узбережжі Польщі, адриатичному узбережжі Хорватії та чорноморському узбережжі України.** Ринок зрідженого природного газу, що транспортується морськими суднами, постачає чверть європейського імпорту.

⁷ Pavol Szalai, Інститут центральноєвропейської політики CEPI (Словаччина)

⁸ За даними Євростату, 31,9% імпорту природного газу у ЄС з-за меж ЄС-27 у 2012 році поставила Росія http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Natural_gas_consumption_statistics, і російський газ складав 25,6% споживання газу у ЄС у 2011 році, згідно Дослідницької служби Конгресу (Congressional Research Service): Енергетична безпека Європи: завдання і проблеми диверсифікації газопостачання, 2013, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42405.pdf>.

⁹ З листопада 2012 року український «Нафтогаз» закуповує газ у RWE і імпортує його через Польщу та Угорщину.

Термінали мають скласти альтернативу російським поставкам вже в 2017 році, посилити важелі для цінових переговорів з «Газпромом», а також збільшити ліквідність ринку газу. Цей прийнятний варіант несе з собою декілька економічних ризиків, які необхідно вирішувати.

- **Торгова модель «Газпрому» застаріває через останні нормативні втручання і під впливом ринкових сил.** Оскільки довгострокові контракти все менше пов'язані з поточною торгівлею газом у Європі, для клієнтів «Газпрому» відкривається нове вікно можливостей: ринкові ціни на газ. Але перш ніж Центральна і Східна Європа отримає вигоди від збільшення ліквідності на ринку, вона має пом'якшити загрози, пов'язані з короткостроковою торгівлею.

Три згадані можливості представляють конкретні і взаємопов'язані тенденції в європейській торгівлі газом: диверсифікація постачальників, збільшення імпорту ЗПГ і перехід до більш короткострокових контрактів. Всі вони підривають провідну позицію «Газпрому», але також дозволяють побудувати більш ліквідний та конкурентний ринок, на якому економіка переважає політику. Відносини Європи та «Газпрому» коригуються, виникають нові економічні виклики; країни Вишеградської групи та Україна повинні підготуватись до газового ринку майбутнього.

Nabucco і TAP: економіка і політика трубопроводів

З моменту свого створення Nabucco був символом зусиль ЄС по диверсифікації імпорту газу. Трубопровідний проект десятирічної давності мав доставити каспійський газ до центральноєвропейського газового хабу в Баумгартені, Австрія. Після газових криз за участю Росії 2006 і 2009 років Nabucco став основним проектом ЄС. Країнам Вишеградської групи він запропонував альтернативу залежності від російського газу. Але його історія підійшла до кінця, принаймні протягом наступного десятиліття. У червні цього року Консорціум Шах-Деніз, що добуває каспійський газ, не вибрав Nabucco West для своїх майбутніх поставок газу в Європу. Замість цього був обраний його менш відомий молодший брат TAP. Південний коридор ЄС, який відкриває четвертий маршрут постачань до Європи (поруч з маршрутами з Росії, Норвегії та Алжиру), буде побудований. Проте він веде не до Баумгартену, а до Італії.

Червнє рішення означає, що ЄС вперше матиме доступ до імпорту з Каспійського басейну. Друга черга родовища Шах-Деніз в Азербайджані має виробляти з 2018 року не менше 16 млрд куб. м/рік. Газ буде транспортуватися по існуючих трубопроводах з Азербайджану до Туреччини, яка має намір споживати 6 млрд куб. м/рік. Решта 10 млрд кубометрів буде постачатися далі на захід: через Транс-анатолійський газопровід (TANAP) до турецько-грецького кордону і через TAP до італійського узбережжя. Ключовими гравцями виступають BP і Statoil: разом володіючи 51% акцій Консорціуму Шах-Деніз, вони налаштовані стати акціонерами TANAP і TAP. Азербайджанський SOCAR також відіграє важливу роль як член і Шах-Деніз, і TANAP¹⁰.

¹⁰ Структура акціонерів станом на липень 2013 року: Консорціум Шах-Деніз – BP (25,5%), Statoil (25,5%), SOCAR (10%), Total (10%), LukAgir (10%), NIOC (10%), ТРАО (9 %); Транс-анатолійський трубопровід – SOCAR (80%), BOTAS & ТРАО (20%); Транс-адриатичний газопровід – Ахро (42,5%), Statoil (42,5%), Е.ОН (15%).

Таблиця 2. Південний коридор

	Транс-анатолійський трубопровід	Транс-адриатичний трубопровід	Nabucco West
Довжина, початкова потужність	1700 км, 16 млрд куб. м	870 км, 10 млрд куб. м	1329 км, 10 млрд куб. м
Початок будівництва	2014	2015	2015
Перші поставки газу	2019	2019	2019
Основний акціонер	SOCAR (Азербайджан)	BP (Великобританія)	OMV (Австрія)

Джерело: офіційні веб-сторінки компаній.

Рисунок 3. Південний коридор



Джерело: BP.

Основні причини рішення Консорціуму були економічними. TAP – це коротший і дешевший спосіб постачання газу до Європи. Хоча акціонери Nabucco на чолі з OMV зменшили його довжину до 1329 км, а його потужність до 10 млрд куб. м/рік, перейменувавши його на «Nabucco West», цього виявилось недостатньо. TAP на 459 км коротший і коштує принаймні на 500 млн дол. США менше¹¹. Крім того, за тиждень до рішення Консорціуму стало ясно, що державна компанія Азербайджану SOCAR купить контрольний пакет акцій грецької газової мережі DESFA. Контроль над DESFA дозволяє далі розширити TAP до балканських сусідів Греції, у тому числі до Болгарії, яка спочатку була транзитною країною Nabucco West. Відмова від Nabucco може бути пов'язана ще з одним економічним фактором – Південним потоком. Цей гігантський трубопровід частково покриває маршрут і клієнтів Nabucco. «Газпром» почав будувати 2446-кілометровий трубопровід в грудні 2012 року.

Тим не менш, за відмовою від Nabucco може стояти політика. Азербайджан конфліктує з союзником Росії Вірменією через Нагорний Карабах, і обрання TAP, можливо, розгнівало Москву менше, ніж обрання Nabucco. TAP загрожує, в першу чергу, алжирським поставкам, оскільки величезний контракт ENI з Алжиром (19,5 млрд куб. м/рік) закінчується в 2019 році. Таким чином, TAP, швидше за все, стикнеться з іншим конкурентним середовищем

¹¹ Розрахункові витрати на Nabucco і TAP не були оприлюднені. Пізні джерела розглядають їх у діапазоні 8 – 15 млрд дол. США для Nabucco і 2 – 7,5 млрд дол. США для TAP. Див., наприклад, Reuters: "Російський газопровід міг загубити проект Європи Nabucco", 28 травня 2013 року, <http://www.reuters.com/article/2013/05/28/eu-gas-idUSL6N0E41JX20130528>

та не буде сильно оскаржувати позиції Росії. Політика також відігравала роль в ЄС: Nabucco, проект ЄС, був білою вороною для членів ЄС. Як не дивно, Рим об'єднався з Москвою, щоб запустити Південний потік. Вишеградська група коливалася. Прага сприяла Nabucco під час свого головування в ЄС в 2009 році, але пізніше орієнтувалася на більш відчутні варіанти диверсифікації. Варшава, яка знаходиться занадто далеко, щоб перейматися проектом, інвестувала в диверсифікацію через ЗПГ. Братислава, хвилюючись за свої доходи від російського транзиту газу, переважно говорила, ніж діяла. А Будапешт, партнер як Nabucco, так і Південного потоку, в кінцевому підсумку віддав перевагу останньому.

З Вишеградською групою або без неї, ТАР переважив Nabucco. Тим не менш, нова ситуація все ще відкриває нові можливості для Вишеградської групи. По-перше, ТАР може в кінцевому підсумку привести каспійський газ до її порогу. Беручи до уваги початкову потужність ТАР (10 млрд кубометрів на рік, тобто 2% споживання ЄС), його безпосереднє значення, звичайно, є незначним. Але потужність ТАР можна збільшити до 20 млрд кубометрів. Якщо попит на газ в Центральній Європі буде достатнім, газ може проходити через Болгарію і Румунію до Угорщини через споруджувані або запроектовані інтерконнектори. По-друге, з деяким перебільшенням можна зробити висновок, що TANAP є «новим Nabucco»: він копіює початковий маршрут Nabucco територією Туреччини. Як тільки в гру вступає поки що недоступний газ (неазербайджанські запаси в Каспійському морі і недавно виявлені запаси на сході Середземного і Чорного морів), інфраструктура буде вже частково готова. Тим не менш, це віддалена і невизначена перспектива. Щоб посилити свою енергетичну безпеку, Вишеградській групі і Україні, можливо, треба розглядати проблему трубопроводів в більш широкому аспекті.

Термінали ЗПГ: підключення до глобальних газових ринків

Часто говорять, що як і американська сланцева революція зріджений природний газ (ЗПГ) змінить правила гри на світовому ринку газу. Зріджений газ, охолоджений до -162°C , займає в шістсот разів менше обсягу, що дозволяє перевозити його морем. ЗПГ-танкери перевернули старомодну торгівлю газом з ніг на голову: газопроводи раптом стали непотрібні для транспортування газу. Новомодна торгівля газом потребує, однак, спеціальної і дорогої інфраструктури: ЗПГ-терміналів для завантаження морських суден і терміналів регазифікації для постачання.

В останні роки торгівля ЗПГ стрімко зростає і буде продовжувати випереджати зростання трубопроводної торгівлі в найближчі 20 років¹². Глобальна потужність експорту ЗПГ виросла до 379 млрд куб. м/рік в середині 2012 року, найбільша частка (більш ніж 100 млрд куб. м/рік) належить Катару. Ринок ЗПГ забезпечив одну чверть чистого імпорту в Європу в 2011 році і може поставити більше, якщо американський бум сланцевого газу перетвориться на американській експортний бум ЗПГ кінця 2010-х років. Росія, трубопровідний гігант, є карликом на світовому ринку скрапленого газу (5%) і орієнтується в основному на диверсифікацію експорту в Азію. Отже, говорити «ЗПГ» у Центральній та Східній Європі означає говорити «диверсифікація постачальників і маршрутів».

У майбутньому повинні запрацювати принаймні два термінали регазифікації: Swinoujscje на польському узбережжі та Adria на хорватському острові Крк. Обидва є частиною коридору Північ-Південь, який з'єднає Балтійське й Адріатичне моря через країни Вишеградської

¹² IEA: *World Energy Outlook 2012*.

групи, і обидва будуть спільно фінансуватися Європейським Союзом. На момент закінчення будівництва ці два термінали створять реальну альтернативу: їх початкова спільна потужність (15 млрд куб. м/рік) може практично самотужки задовольнити річні потреби газу Польщі. Завдяки міждержавним газовим коннекторам, ЗПГ порти мають зміцнити диверсифікацію поставок, забезпечити важелі для переговорів з «Газпромом» для своїх регіональних клієнтів і, нарешті, збільшити ліквідність (і конкуренцію) на спотових ринках.

Таблиця 3. Основні термінали регазифікації в країнах Центральної та Східної Європи

Назва, розташування	Менеджер проекту	Потужність (млрд куб. м/рік)	Статус	Запуск
Swinoujście, Польща	Polskie LNG (дочірнє підприємство державної Gaz-System)	5 (збільшується до 7,5)	Будується	2015
Klaipėda, Литва	Klaipėdos Nafta (державна)	2 (збільшується до 4)	Будується	2015
Adria, Хорватія	Adria LNG (E.ON, OMV, Total, Geoplin; хорватські фірми очікуються)	10 (збільшується до 15)	В проекті	2017
Україна	LNG Terminal	5 (збільшується до 10)	Концепція	2016

Джерело: офіційні веб-сторінки компаній.

Можливості приходять з ризиками. По-перше, це вартість порту ЗПГ, яку непросто осилити центральноєвропейським енергетичним компаніям, що відчують нестачу коштів. Swinoujście, вартість якого складає близько 500 млн євро, фінансується Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком, ЄС і польською транзитною компанією Gaz-System. Але ціна таких гігантських інфраструктурних проектів може зростати, особливо через затримку будівництва. І будівництво Swinoujście вже відкладено через польських будівельників, які були зайняті чемпіонатом з футболу Євро-2012. Більше того, якщо імпорт ЗПГ частково замінить трубопровідний газ, країнам Вишеградської групи і Україні доведеться шукати нову роль для своїх транзитних компаній.

Інший ризик притаманний характеру торгівлі ЗПГ. Як і в трубопровідній торгівлі, в ньому переважають довгострокові контракти, пов'язані з цінами на нафту, з положеннями «бери або плати» (зобов'язання імпортувати певний обсяг незалежно від попиту). Справді, договір, укладений польською державною газовою компанією PGNiG з Qatar Gas, охоплює десятирічний період, використовує індексацію цін на нафту і накладає вимоги до споживання газу (1,4 млрд куб. м/рік) практично без урахування попиту. Цей тип контракту забезпечує поставки до Польщі на противагу більш привабливому азіатському ринку ЗПГ. Але саме такий негнучкий контракт зараз дозволяє «Газпрому» притиснути PGNiG до стіни. Хоча в Swinoujście дві третини потужності зарезервовані для спотової торгівлі газом (короткострокових контрактів з ринковими цінами), PGNiG може виявитися прив'язаною до іншого великого постачальника. Це може стати компромісом, враховуючи попит на світовому ринку ЗПГ. Дійсно, останнім фактором ризику є домінування на ринку ЗПГ попиту з Азії (70% проти 21% в Європі в 2012 році) і оптових цін (у Японії вони на 50-70% вище, ніж у Європі). Експорт ЗПГ в Азію є просто вигіднішим¹³.

Проектна потужність балтійського порту вражає. Але вона вказує на третій ризик: недостатній попит. Якщо попит буде занадто низький, інвестиції в проекти ЗПГ можуть

¹³ DG Energy: Quarterly Report on European Gas Markets, Volume 6, issue 2, Second quarter 2013.

виявитися комерційно нецікавими. Те ж саме стосується нової розподільчої інфраструктури в Південно-східній Європі, яка необхідна Adria LNG. Очікується, що до 2035 року попит на газ в Європейському союзі дещо збільшиться (у середньому на 0,6% за рік), прогнозний попит в східноєвропейських країнах ЄС хоча й перевищує середній показник по ЄС, але все ще є помірним¹⁴. Зокрема, в Центральній Європі у газу забагато конкурентів. Частка ядерної енергетики в чеському, угорському, українському та словацькому електроенергетичному балансі вище 30%, до того ж всі країни Вишеградської групи та Україна планують нові реактори у найближчі 20 років. Якщо ці плани не реалізуються, досвід Німеччини показує, що в короткостроковій перспективі ядерна енергетика може бути замінена дешевим вугіллям, а також погодозалежними поновлюваними джерелами енергії.

Трансформація європейського ринку: загроза домінуванню «Газпрома»

Протягом десятиліть основою європейської та азіатської безпеки енергопостачання була концепція Гронінгена. Розроблена в Західній Європі в 1960-х роках, вона виправдовувала необхідність великих інвестицій у видобуток і транспортування газу. Щоб їх фінансувати, в контрактах використовувались довгострокові зобов'язання (на 15, 20 або 30 років), положення «бери або плати» (яке зобов'язує клієнта заплатити за близько 80% від договірних обсягів газу незалежно від попиту), а також ціни на газ, пов'язані з цінами на нафту (що робить його конкурентоспроможним порівняно іншими видами палива). Постачальник брав на себе цінові ризики, клієнт брав ризики обсягу. Замовник, національний газовий монополіст, міг перекласти зростання ціни на кінцевого споживача. Частки національного ринку були забезпечені положеннями призначення¹⁵.

У континентальній Європі концепція Гронінгена в останні 15 років була підірвана. Законодавство ЄС розкололо національні газові монополії, відділивши виробництво та продаж від транзиту, відкрило ринок для новачків за допомогою доступу третіх сторін до трубопроводів і посилило ці положення за допомогою антимонопольних перевірок. У 2009 році запрацювали ринкові сили: завдяки американському сланцевому газовому буму в Європу прийшов ЗПГ. Зріджений природний газ, яким торгують на європейських хабах, був дешевший за газ, прив'язаний до нафти і законтракований на довгострокову перспективу.

Оскільки криза призвела до скорочення попиту¹⁶, національні виробники «скидали» додатковий газ на спотових ринках, тим самим ще більше підвищуючи їх ліквідність. Результат: сьогодні в Європі від однієї третини до половини газу постачається на умовах спотового ринку.¹⁷ Конкуренція збільшилась, і кінцеві споживачі можуть змінити постачальників; вони більше не зобов'язані погоджуватись на зростання ціни на газ через зростання нафтових цін.

¹⁴ Сценарій MEA «Нова політика», який припускає, що існуюча політика зберігається, а нещодавно оголошені зобов'язання обережно реалізуються (MEA: World Energy Outlook 2012). Дані по країнах східної частини ЄС див., наприклад, KPMG: Central and Eastern European Shale Gas Outlook, 2012, <http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/shale-gas/pages/shale-gas-development-inevitable.aspx>.

¹⁵ R. Dickel, K. Westphal: "EU-Russia Relations", SWP Comments 12, April 12, 2012, доступне на http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/eurussia_gas_relations.html

¹⁶ Попит на газ в ЄС впав на 10% з 2010 по 2011 рік і на 4% з 2011 по 2012 рік (IEA: World Energy Outlook 2012).

¹⁷ Reuters: "Most of Europe's gas supplies still linked to oil prices", 22 February 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/02/22/energy-gas-europe-idUSL6N0BL8HO20130222>.

Таблиця 4. Ціни на газ в окремих країнах на початку 2012 року

Країна	Середня ціна на газ (дол. США за тисячу кубометрів)
Чехія	503
Угорщина	391
Польща	526
Словаччина	429
Франція	394
Німеччина	379
Великобританія	313
Україна	416

Джерела: *Ізвестія*, 1 лютого 2013 року, цитовані в J. Klepac: "Security of supply and the regulatory environment in the gas sector", 16 травня 2013 року, доступне на http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Jan_Klepac.pdf; *Kyiv Post*: "Gazprom allows reduction in gas price for Ukraine to USD 352 in 2013", 18 грудня 2012 року, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/source-gazprom-allows-reduction-in-gas-price-for-ukraine-to-352-in-2013-317831.html>.

Проте «Газпром», найбільший постачальник газу в Європі, відмовився покинути стару модель та монопольні практики. Ключові європейські замовники «Газпрому», що зазнавали величезних втрат, змусили його піти на деякі поступки. «Газпром» погодився включити спотове ціноутворення в контракти з 2009 року і запропонував зниження цін до 15% (у тому числі Польщі) з 2012 року. Тим не менш, частка спот-індексованого газу не перевищує 8%, а зменшення цін на газ насправді було наслідком падіння цін на нафту¹⁸. Проблема ще більш ускладнюється в країнах Центральної та Східної Європи. Їх інфраструктура орієнтована на поставки Схід-Захід і дозволяє лише незначну диверсифікацію. Маючи обмежену переговорну силу, ці країни платять вищу ціну, ніж Західна Європа. Коли другий у Європі постачальник, Statoil, зробив важливі поступки щодо концепції Гронінгена (до 70% індексації до спотових цін¹⁹), їх вплив був обмежений Західною Європою. За можливим винятком Угорщини, Східна Європа все ще живе в 1990-х роках.

Враховуючи регіональні проблеми, Європейська комісія вирішила застосувати регіональний підхід. Після перемінного успіху ранніх спроб участі в переговорах вона почала повномасштабне антимонопольне розслідування проти «Газпрому» у вересні 2012 року. Генеральний директорат з конкуренції підозрює «Газпром» у зловживанні домінуючим становищем (стаття 102 Договору про функціонування Європейського Союзу) на вхідних газових ринках у Центральній та Східній Європі. Комісія підозрює «Газпром» в трьох практиках, що перешкоджають конкуренції і надійності поставок. По-перше, він підозрюється в застосуванні положення призначення, що забороняє перепродаж газу в Європі. По-друге, він підозрюється в запобіганні диверсифікації поставок через блокування нових трубопроводів і терміналів ЗПГ, а також доступу третіх сторін до транспортної інфраструктури, яка частково

¹⁸ Reuters: "Gazprom adjusts gas pricing to defend market share", 19 February 2010, доступне на <http://uk.reuters.com/article/2010/02/19/gazprom-pricing-idUKLDE611M320100219>; Bloomberg: "Gazprom Cuts 2013 Gas Export Price Forecast Amid Contract Talks", 4 June 2013, доступне на <http://www.bloomberg.com/news/2013-06-04/gazprom-cuts-2013-gas-export-price-forecast-amid-contract-talks.html>; Financial Times: "Gazprom reduces price of gas to Poland", 6 November 2012, доступне на <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/65ee5514-2836-11e2-a335-00144feabdc0.html#axzz2WrP0t5ih>.

¹⁹ Laura Parmigiani: "The European Gas Market: A Reality Check", IFRI Note from May 2013, <http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7692>.

належить «Газпрому». І, нарешті, він підозрюється в нав'язуванні несправедливих цін своїм клієнтам через прив'язку цін на газ до цін на нафту.²⁰

Незважаючи на різку реакцію компанії і уряду Росії, шанси Генерального директорату з конкуренції вивільнитися з тисків «Газпрому» є високими. Спроби Кремля заблокувати розслідування Федеральною постановою, а також будь-який політичний тиск зі столиць ЄС матиме незначний вплив на Генеральний директорат, що наклав санкції на Microsoft. Якщо «Газпром» не погодиться на врегулювання, йому грозить заборона у вигляді штрафу, що оцінюється в 10,6 млрд євро.²¹ Апеляція в Суд ЄС матиме незначний вплив на справу Генерального директорату з конкуренції. Справді, за словами одного експерту з питань конкурентного законодавства, це може бути «визначною антимонопольною справою цього десятиліття, як справа Microsoft була в попередньому десятилітті».²² Вона може тривати до чотирьох років, але як тільки закінчиться, вона, ймовірно, перетворить весь європейський газовий ринок і наблизить стратегію «Газпрому» до ринкової моделі.

Європейську торгівлю газом очікує нова ера короткострокових цін. Центральна та Східна Європа повинні підготуватися до неї. Попереду ще дві основні проблеми.

По-перше, як буде фінансуватися нова інфраструктура на короткострокових цінових ринках? Якщо Вишеградська група та Україна хочуть торгувати газом через кордони і продовжувати транспортувати більшу частину російського газу до Європи, необхідні інвестиції в мережі. Вони навіть обов'язкові на вільному ринку, де конкуренти повинні мати доступ до транспортування і зберігання газу. Якщо дія поточного контракту «Газпрому» (10 – 15 років) є недостатньою у порівнянні з періодами амортизації трубопроводу, то більш короткі контракти викличуть ще більше проблем. Повернути інвестиції на вільному ринку з безліччю конкурентів буде можливо, але складно.

По-друге, як може газ ефективно торгуватися на незрілих спотових ринках? У порівнянні з американським хабом Henry, європейські газові хаби (національні торгові точки), як правило, є набагато меншими і менш ліквідними. Крім того, більшість газу по короткостроковим контрактам насправді поставляється тими ж компаніями, що й газ по довгостроковим контрактам. А в Центральній Європі спотові ринки навіть ще менш розвинені. Частка Вишеградських країн у споживанні газу ЄС в 2012 році була всього 9%. І найближча торгова точка, Центрально-Європейський торговий хаб в Баумгартені, Австрія, використовується в основному для транзиту газу. Таким ринком можна легко маніпулювати, особливо за обмеженої кількості постачальників. Високий попит може викликати різке підвищення цін, наприклад, під час холодних періодів.

²⁰ "Antitrust: Commission opens proceedings against Gazprom", 4 вересня 2012 року, доступно на http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-937_en.htm?locale=FR

²¹ Оцінка журналу The Economist: „Russia's wounded giant“, 23 березня 2013 року, доступна на <http://www.economist.com/news/business/21573975-worlds-biggest-gas-producer-ailing-it-should-be-broken-up-russias-wounded-giant>.

²² A. Riley: "Commission v. Gazprom: The antitrust clash of the decade?", CEPS Policy Brief no. 285, 31 жовтня 2012 року, доступне на <http://www.ceps.eu/book/commission-v-gazprom-antitrust-clash-decade>.

Розділ 3. Нетрадиційні джерела газу: панацея для енергетичної безпеки Європи?

Гелена Шульцова²³

Протягом останнього десятиліття Сполучені Штати пережили справжню бурю в своєму енергетичному секторі, те, що зараз широко відоме як сланцева революція. За різними прогнозами, Європа, і особливо її центральна та східна частини, повинні володіти схожими запасами 'нетрадиційного' природного газу, який тепер можна добувати завдяки новій технології, що лежить в основі буму сланцевого газу в Сполучених Штатах. Тим не менше, Європу, скоріш за все, не чекає подібна революція, принаймні не такими швидкими темпами.

Різке зростання цін на викопні види палива і дуже нерівні позиції країн-експортерів та країн-імпортерів призвели до довгострокових інвестицій в кілька технологій, які близько 2006 року викликали сланцеву революцію і повністю змінили прогноз світового енергетичного ринку. Насамперед, значно поліпшились методи буріння, які тепер дозволяють горизонтальне буріння. Також покращились технології візуалізації, які тепер дозволяють створити детальний образ породи потенційного джерела і допомогти знайти «найкращі місця» з найбільшим обсягом газу. Найголовніше, що нетрадиційний газ, який довго був поза досяжністю буріння, тепер можна добувати завдяки технології, відомої як гідророзрив пласта. У той час як звичайний газ при бурінні тече сам по собі, нетрадиційний газ треба добувати розтріскуванням породи, в якій він міститься. В основному це робиться за допомогою суміші води, піску та хімічних речовин, які вводяться під тиском в породу, порода розтріскується і дозволяє газу проходити і бути зібраним. Важливо відзначити, що поява ЗПГ в якості загального та фінансово життєздатного способу транспортування природного газу дозволила США почати експорт природного газу.

Очікується, що США в найближчі роки буде виробляти стільки газу зі сланців, що зможе його експортувати.²⁴ Ще кілька років тому США загрожувала небезпека недостатнього внутрішнього виробництва газу і необхідності покладатися на імпорт. Тепер прогнозні запаси повинні покрити внутрішнє споживання на десятиліття вперед;²⁵ в 2011 році виробництво нетрадиційного газу в США було більше 7 трлн кубічних футів, що складає приблизно 34% від загального видобутку газу.

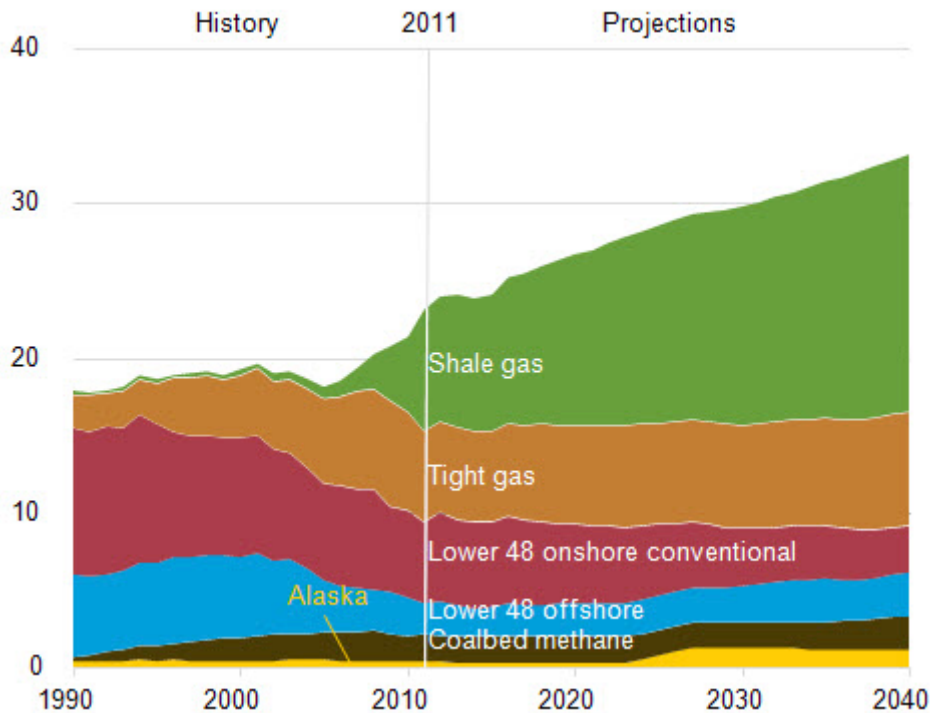
Великі обсяги нетрадиційного газу настільки знизили ціни на газ, що буріння зараз зосереджене на свердловинах, які дають не лише газ, а й нафту. Дешевий природний газ вигідний для всіх енергоємних галузей промисловості, а також для нафтохімічної промисловості, яка використовує газ не тільки як джерело енергії, але і як сировину. Дешевий сланцевий газ негативно впливає на споживання вугілля в США, і країна відклала будь-які плани нових атомних електростанцій.

²³ Helena Schulzova, Інститут економічної політики EUROPEUM (Чехія)

²⁴ US to begin exporting 'fracked' gas, David Shukman, BBC News July 16, 2013 <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-23317370>

²⁵ За останніми оцінками EIA, вони складають 316 трлн куб. футів <http://www.eia.gov/naturalgas/crudeoilreserves/>

Рисунок 4. Видобуток природного газу в США за джерелами, 1990-2040 роки (трлн куб. футів)



Джерело: http://www.eia.gov/forecasts/aeo/MT_naturalgas.cfm#shale_gas

Дешевий газ внутрішнього видобутку зараз все частіше використовується для опалення та виробництва електроенергії і, швидше за все, скоро матиме значну питому вагу в перевезеннях. Частка газу у виробленні електроенергії зростає приблизно на 3% за рік і в 2011 році досягла 25%.²⁶

Європейський нетрадиційний газ

За даними геологічних розвідок і різних прогнозів, поклади нетрадиційного газу в Європі можуть бути майже такими ж потужними, як і в Сполучених Штатах (див. рис. А у Додатках). Польща і Україна повинні мати особливо великі поклади різних форм нетрадиційного газу, таких як метан вугільних пластів, що міститься у вугільних родовищах, і газ в щільних породах, замкнений в породі з низькою пористістю і проникністю. Тим не менш, запаси нетрадиційного газу дуже важко передбачити без належних випробувань, проведених шляхом буріння сотень пробних свердловин, щоб знайти найкращі місця з найбільшим обсягом газу. Таке було можливо у США, де багато дрібних і середніх компаній взяли на себе значний ризик і пробурили тисячі свердловин. У Європі гравці дуже різні, і майже все поточне пробне буріння нетрадиційного газу було зроблено в тій чи іншій формі спільного підприємства з великими міжнародними нафтовими компаніями, які здатні не тільки принести знання та досвід в Європу, але і у випадку незадовільних результатів проб перенести його в більш перспективні басейни в будь-якій точці світу.

Отже, те, що відбулося в США, буде важко повторити в Європі, принаймні, такими ж темпами. Перш за все, Європі не вистачає деяких важливих передумов: інфраструктури, лібералізованого ринку газу і транспортних мереж, доступних всім, хто платить. Транспортні мережі і сховища в Європі здебільшого належать кільком компаніям-постачальникам,

²⁶ EIA AEO2013 Early Release Overview http://www.eia.gov/forecasts/aeo/er/early_elecgen.cfm

включаючи «Газпром», і не є вільно доступними для зовнішніх поставок. Інфраструктура також означає кількість свердловин, фізично доступних для буріння, і кваліфікованих фахівців, здатних зробити проби і запустити свердловини.

Крім того, європейська геологія особливо складна для буріння нетрадиційного газу і може потребувати зовсім інших технологій, ніж ті, які використовуються в США: сланцевий газ в Європі залягає глибше (що впливає на тиск буріння, обсяги видобутку, а також означає більш високі підземні температури); пласти мають менші розміри і більш пористі; і вміст глини в Європі вищий, що ускладнює гідророзрив.²⁷ Іншим важливим фактором є висока щільність населення в Європі і право власності на землю. У США землевласник володіє мінеральними ресурсами під своєю власністю, а в Європі мінеральні ресурси в основному знаходяться в державній власності. Таким чином, місцеві жителі в США часто вітають буріння, оскільки вони отримують частку доходів, в той час як у Європі будь-які гірські і бурові роботи зазвичай викликають велике несхвалення місцевих жителів. Висока щільність може бути проблематичною також тому, що продуктивне буріння вимагає багато пробних свердловин і, таким чином, великої території. У густо населених районах пробні свердловини іноді неможливо розмістити на ідеальних місцях через людські поселення.

Гідравлічний розрив пласта – небезпечний метод?

Технологія гідророзриву пласта (ГРП) була заборонена в деяких штатах США і в різних європейських країнах, включаючи Францію та Чехію. Німеччина не дозволяє пробне буріння, хоча й не має фактичного мораторію. Насамперед, гідравлічний розрив пласта вимагає великої кількості води, змішаної з піском і різними хімічними речовинами. Існує певна небезпека, що ця забруднена вода може призвести до порушення підземних вод. В США сталося декілька нещасних випадків, хоча великі міжнародні нафтові компанії (МНК), які бурять в Європі, як правило, менш схильні до таких інцидентів, ніж малі та середні компанії, які вперше застосували цю технологію у США. Тим не менш, з водою, що використовується для розриву, треба поводитись обережно і очищати її.

Крім того, є підозра, що ця технологія може стати причиною незначних землетрусів: в 2011 році в зв'язку з підземними поштовхами було припинене пробне буріння в районі Блекпула, Великобританія. Однак звичайний видобуток також може викликати землетруси і, згідно з дослідженням Університету Дарема,²⁸ ризик землетрусів, викликаних ГРП, є незначним і може бути додатково знижений з використанням передової сейсмічної 3-D візуалізації.

Іншим проблемним питанням можуть бути витоки метану в процесі виробництва газу із нетрадиційних джерел, оскільки метан є ще більш потужним парниковим газом, ніж CO₂. Невеликі обсяги метану також просочуються в процесі традиційного виробництва, але оцінки для ГРП сильно різняться. Недавнє дослідження MIT 4000 свердловин в США показує, що обсяги метану, вивільненого гідравлічним розривом пласта, є відносно низькими, і цей обсяг додатково зменшується за рахунок використання двох методів – спалювання газу

²⁷ The 'Shale Gas Revolution': Hype and Reality, Paul Stevens, Chatham House, September 2010; Can Unconventional Gas Be a Game Changer in European Gas Markets?, Florence Geny, The Oxford Institute for Energy Studies, December 2010

²⁸ Induced seismicity and hydraulic fracturing for the recovery of hydrocarbons, Richard Davies, Gillian Foulger, Annette Bindley, Peter Styles, Marine and Petroleum Geology vol. 45, August 2013

і «зеленого завершення» (green completion).²⁹ Якщо відсоток метану, випущеного під час гідророзриву, значно перевищує 2%, це може загрожувати репутації нетрадиційного газу як відносно чистого «перехідного» викопного палива.

Центральна та Східна Європа – перспективне місце видобутку

Поклади нетрадиційного газу розкидані по всій Європі, але Центральна та Східна Європа разом з Великобританією видається регіоном з найкращими перспективами для свердління. Країни Центральної та Східної Європи більше залежать від газу з Росії і більше, ніж західні частини континенту, приділяють увагу енергетичній безпеці. Багато країн регіону вже мають вітчизняні галузі видобутку вугілля і газу. Проте населення в Центральній і Східній Європі зараз більш екологічно свідоме, і ГРП зіткнувся з неприйняттям місцевих громад.

Небезпека для навколишнього середовища наводиться в якості основної причини мораторію на розвідку і видобуток нетрадиційного газу в Чехії. У 2012 році Міністерство охорони навколишнього середовища встановило мораторій на два роки, який закінчується в липні 2014 року.³⁰ В даний час Міністерство вивчає можливість прийняття комплексного законодавства по нетрадиційному газу.

Прогнози запасів нетрадиційного газу в країні дуже різняться, проте більшість прогнозів не очікує виробництва більше, ніж кілька відсотків від загального споживання країни. Сьогодні близько 98% чеського природного газу імпортується (78% імпорту надходить з Росії, а решта з Норвегії³¹), тому значні обсяги місцевого виробництва дуже б сприяли енергетичній безпеці країни. До введення мораторію були видані дві ліцензії, австралійській BasGas Energia і британській Caudrilla. Проте, через відсутність консультацій з регіональними органами влади та громадський резонанс у постраждалих регіонах в 2012 році ліцензії на розвідку були швидко відібрані, і незабаром після цього був запроваджений мораторій.

У певному сенсі, ситуація **Словаччини** схожа на ситуацію в Чехії. Сланцевий газ та інші нетрадиційні джерела не викликали широкого громадського обговорення. Поточний проект енергетичної політики в Словаччині взагалі не згадує можливості вітчизняного виробництва нетрадиційного газу.³² Подібно до Чехії, геологічна інформація щодо запасів нетрадиційного газу досить невизначена і масове виробництво не прогнозується. Британська Aurelian Oil & Gas проводить розвідку сланцевого газу у східній Словаччині, хоча жодного буріння не відбувається. Є сподівання, що деякі формування сланців на півдні Польщі можуть перетинатися зі Словаччиною.

В **Угорщині** досить значне місцеве виробництво газу і, отже, вона має деяку перевагу перед іншими європейськими країнами, де немає гірських і бурових ноу-хау. Угорщина також має високу частку природного газу в енергетичному балансі (38% у 2010 році).³³ Геологічні дослідження навіть допускають басейн сланцевого газу, який підходить для буріння. MOL, найбільший виробник електроенергії в країні, створив спільне підприємство з ExxonMobil

²⁹ Shale gas production: potential versus actual greenhouse gas emissions, Francis O'Sullivan, Sergey Paltsev, Massachusetts Institute of Technology, November 2012

³⁰ Ministerstvo životního prostředí, http://www.mzp.cz/cz/news_130220_bridlice

³¹ Energetická bezpečnost ČR a budoucnost energetické politiky EU, Filip Černoch et. al. Mezinárodní Politologický Ústav Masarykovy Univerzity, 2010

³² Návrh energetickej politiky Slovenskej republiky, Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, May 2013

³³ Central and Eastern European Shale Gas Outlook, KPMG International, 2012

з метою вивчення можливостей буріння. Однак через незадовільне пробне буріння ExxonMobil в 2010 році вирішила припинити свою діяльність в країні.

Польща є однією з європейських країн з найбільш сприятливими прогнозами для нетрадиційних газових родовищ, хоча останні дослідження скоротили попередні оцінки.³⁴ Вона також має досить сильне лобі видобутку газу не тільки тому, що залежить від російського газу, але й тому що їй потрібно скоротити викиди парникових газів від спалювання вугілля, а дешевий вітчизняний газ видається найкращим рішенням. Крім того, Польща вже видала понад сто ліцензій на розвідку нетрадиційного газу. Поки що результати не остаточні, деякі компанії навіть вирішили залишити Польщу, але відповідно до Енергетичного інформаційного агентства, дещо розчаровуючі результати не обов'язково свідчать, що буріння в Польщі є комерційно не вигідним. США знадобилося сотні свердловин, щоб досягти комерційно вигідного виробництва.

Нетрадиційному газу в Польщі може перешкодити занадто сувора нормативно-правова база і сильне оподаткування видобутку. На початку 2012 року набув чинності новий Геологічний і гірничий закон, але залишається вірогідність, що може бути прийнятий новий закон, який окремо регулює сланцевий газ;³⁵ відповідно до Гірничого закону, ліцензії на розвідку видаються на конкурсній основі.

Україна розділяє з Польщею сприятливі прогнози щодо родовищ, а також ентузіазм політиків. Пробне буріння не настільки просунуте, як у Польщі; проте 24 січня 2013 року Україна підписала великий контракт з Shell, який дозволить розвідку Юзівського газового родовища у східній Україні. Контракт з Shell є на 50% спільним підприємством і передбачає буріння 15 свердловин. Chevron, інша МНК, веде переговори з Україною щодо ще одного спільного підприємства на Олеському родовищі на заході країни. Підписання угоди було відкладено через розбіжності з місцевими громадами і крайньою правою партією «Свобода».³⁶

³⁴ World Shale Gas and Shale Oil Resource Assessment, *Energy Information Agency* May 17, 2013

³⁵ Shale gas report – Poland, *Ernst & Young*, 2012

³⁶ Ukraine drops deadline for signing Chevron shale gas deal, *Reuters*, January 29, 2013

Розділ 4. Співпраця країн-транзитерів газу в Центральній, Східній та Південній Європі: вплив реверсу газу і кращої взаємопов'язаності на енергетичну безпеку ЄС

Дмитро Науменко³⁷

Вступ

Останні події на європейському газовому ринку показали низку загроз для енергетичної безпеки, які випливають з різких змін у виробництві, маршрутах транзиту і поставок природного газу до Європи. Очікується, що нова модель європейського газового ринку, побудована на принципах диверсифікації, безпеки поставок, взаємопов'язаності та лібералізації, забезпечить нові можливості і виклики для країн-транзитерів газу Європи. З одного боку, поступовий перехід в Європі до спотових ринків газу означатиме справедливе і конкурентне ціноутворення. З іншого боку, скасування довгострокових контрактів постачання по трубопроводах створить високий рівень невизначеності і коливань цін для країн, які не мають диверсифікованих джерел поставок, наприклад, країн Центральної та Східної Європи. Ця ситуація змусить регіон ЦСЄ шукати нові джерела поставок, укладати контракти на реверсне постачання в рамках Третього енергетичного пакету, інвестувати в нову інфраструктуру транзиту і інтерконнекторів та розвивати торговельні хаби для кращого узгодження попиту та пропозиції газу в регіоні. Зазначені проблеми треба розглядати тільки з точки зору більш глибокого співробітництва між основними країнами-транзитерами газу в регіоні, включаючи Україну.

Важливість і пов'язані проблеми газового коридору Схід-Захід для ЄС і ЦСЄ

За даними ВР, імпорт Росії в європейські країни у 2012 році становив 130 млрд кубометрів або майже 35% від усіх трубопровідних поставок. Це робить Росію найбільшим постачальником природного газу до Європи (далі йде Норвегія з 107 млрд кубометрів в 2012 році). За даними Міжнародного енергетичного агентства (МЕА), більшість російського імпорту газу до Європи поставляється через дві колишні радянські країни, Україну і Білорусь, а також чотири країни Центральної Європи відомі як Вишеградська група, а саме Словаччину, Чехію, Угорщину та Польщу. Ці країни володіють ділянками найбільших російських транзитних газових трубопроводів до Європи (див. повний перелік трубопроводів в Таблиці А, Додатки) з сумарною потужністю 180 млрд куб. м/рік або 70% від законтракованих обсягів на кордоні колишнього Радянського Союзу. Серед них Україна займає стратегічне положення з транзитним потенціалом в 142 млрд куб. м/рік.

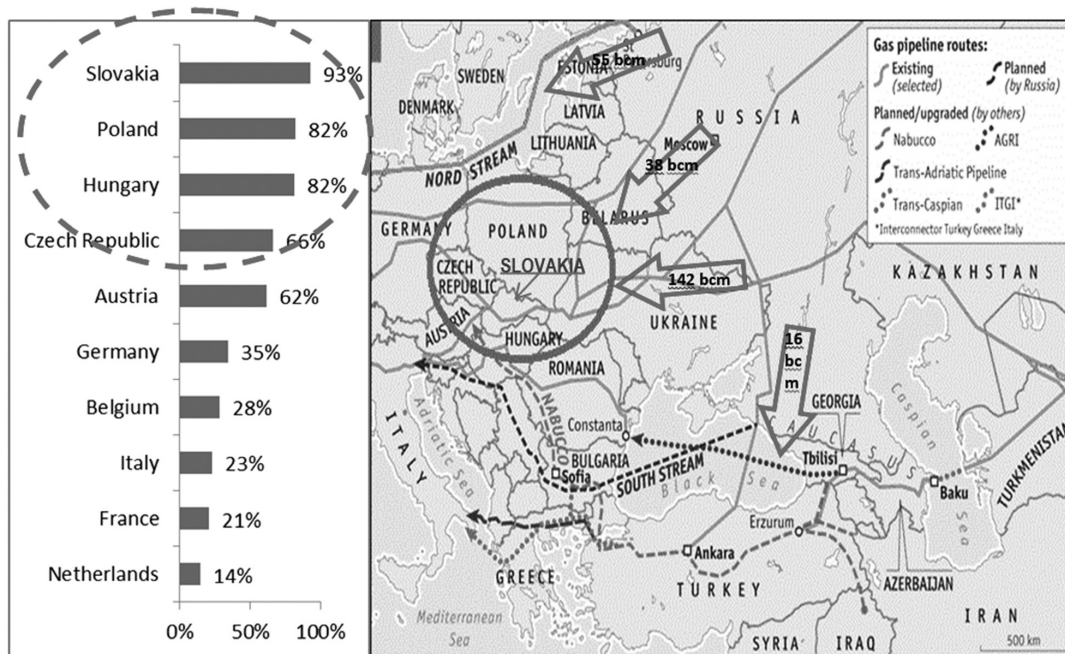
ЦСЄ та Україна також важливі для забезпечення енергетичної безпеки Європи як великі власники підземних сховищ газу (ПСГ). Разом Україна, Угорщина, Чехія, Словаччина та Польща володіють 36 ПСГ, здатних зберігати майже 50 млрд кубометрів газу.³⁸ Ці сховища були побудовані уздовж вже усталених маршрутів транзиту газу до Європи і мають вирішальне значення для вирівнювання добових коливань споживання газу, забезпечуючи додаткову гнучкість і надійність поставок у разі несподіваного дефіциту. Крім того, ПСГ зазвичай служать пом'якшувальним чинником в ціноутворенні на газ, згладжуючи сезонні коливання цін на

³⁷ Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (Україна)

³⁸ <http://www.psp.hr/en/activities/natural-gas-storage-in-the-world/>

газовому ринку (пік попиту зазвичай припадає на зимовий сезон), і можуть розглядатися як важливий (але не вирішальний) елемент спотової торгівлі газом.

Рисунок 5. Потужність газового коридору Схід-Захід і залежність країн ЦСЄ від поставок з Росії (як частка в загальному обсязі трубопровідного імпорту)



Джерело: The International Energy Agency; BP; East European Gas Analysis; The Economist (карта)

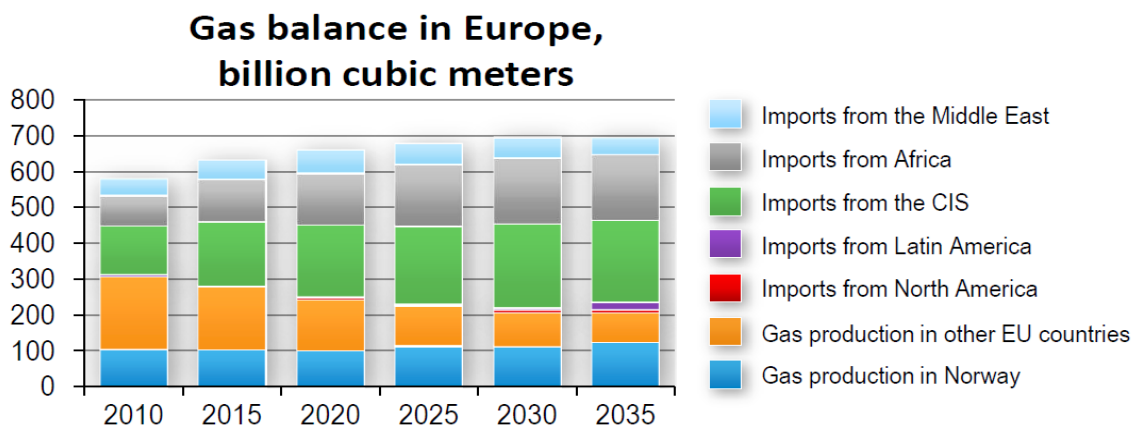
Як показано на Рис. 5, більшість потужностей вже побудованих транзитних газопроводів з Росії до Європи проходять через території України, Білорусі та країн Вишеградської групи. Як буде показано нижче, таке позиціонування трубопроводів є оптимальним щодо відстані поставок і вартості транзиту, але також з ряду причин пов'язане з певними ризиками для забезпечення енергетичної безпеки в Центральній і Східній Європі. Основне питання в тому, як ЄС і ЦСЄ зможуть впоратись з цими ризиками.

З урахуванням прогнозів розвитку ринку газу в ЄС **залежність Європи від поставок газу буде продовжувати рости в довгостроковій перспективі**. Прогнози на майбутній попит на газ у Європі є досить невизначеними, відображаючи можливий розвиток цілого ряду факторів, таких як **використання газу у виробництві електроенергії** (залежно від цінової конкурентоспроможності газу порівняно з іншими видами палива), **вплив європейського законодавства на використання викопного палива** (а саме, Директиви щодо великих спалювальних заводів (Large Combustion Plants Directive) та Директиви по промисловим викидам (Industrial Emissions Directive)), та **європейської політики зі скорочення викидів вуглецю**, спрямованої на енергозбереження та розширення використання відновлюваних джерел енергії. А саме, підвищення енергоефективності європейських країн і подальше розширення поновлюваних джерел енергії викличе зниження попиту на природний газ в Європі, а суворіші правила ЄС на викиди парникових газів вимагатимуть підвищення використання газу в енергетиці та транспортному секторі як перехідного палива до

безвуглецевих технологій. На основі прогнозів МЕА³⁹ та Європейської комісії⁴⁰ і за умови, що ЄС більш-менш досягне цілей кліматичної політики до 2020 року, можна сказати, що попит на газ у Європі буде помірно зростати, досягнувши споживання **майже 600 млрд кубометрів газу до 2030 року** (близько 1% на рік порівняно з 2010 роком).⁴¹ Таким чином, **частка природного газу в енергетичному балансі має зрости з 25% в 2010 році до 28% в 2030 році**.⁴²

За прогнозами МЕА і CERA, Європа зіткнеться з необхідністю значного збільшення поставок газу газопроводами в довгостроковій перспективі. Враховуючи невизначені перспективи місцевого виробництва газу всередині ЄС (особливо у Великобританії та Нідерландах),⁴³ а також постачання ЗПГ на ринки Європи,⁴⁴ чистий імпорт газу в ЄС зростає з 302 млрд кубометрів в 2011 році до 525 млрд кубометрів в 2035 році, при цьому частка імпорту в загальному обсязі споживання виростає з 63% до 85%.⁴⁵

Рисунк 6. Газовий баланс в Європі, млрд куб. м



Джерело: «Газпром»

Таким чином, **збільшення залежності Європи від імпорту газу посилить проблему безпеки довгострокових поставок газу і залежності від свого основного постачальника, Росії**. Після повного введення в експлуатацію нових проектів російських трубопроводів (Північного і Південного потоків) очікується, що Росія зможе покрити розрив європейського довгострокового попиту на імпорт. За даними дослідження агентства «Рейтер», «Газпром» збереже свою частку на газовому ринку Європи на рівні близько 30% до 2023 року.⁴⁶ Але якщо постійна ринкова сила Росії є більш-менш прийнятною для старої Європи (вона буде мати диверсифікований баланс

³⁹ World Energy Outlook 2011, The New Policies Scenario and 450 scenario

⁴⁰ European Commission, 2010. EU Energy Trends to 2030 – Update 2009. Luxembourg: Publication Office of the European Union. http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2030_update_2009.pdf

⁴¹ Ми використовуємо трохи оптимістичні оцінки попиту на газ в Європі, враховуючи, що електростанції на природному газі, очевидно, будуть використовуватися в якості «перехідної технології», створюючи резерв для більш широкого використання поновлюваних джерел енергії у виробництві електроенергії, через найменший рівень викидів і CAPEX. Іншим драйвером попиту на газ на тривалий термін буде транспортний сектор за рахунок нового регулювання морського транспорту в ЄС і розвитку автомобілів, що працюють на природному газі.

⁴² CERA Global Redesign Scenarios, October 2012

⁴³ За даними сценаріїв CERA Глобальна реконструкція і LT на 2012 рік, вітчизняне виробництво, як очікується, скоротиться на 1,7% на рік у період між 2010 і 2030 роками.

⁴⁴ Існує ризик того, що в довгостроковій перспективі ЗПГ буде перетікати до азіатських ринків, які вже пропонують більш високий прибуток для постачальників.

⁴⁵ The IEA World Energy Outlook 2012, стор. 147

⁴⁶ <http://uk.reuters.com/article/2013/07/18/uk-energy-gas-europe-analysis-idUKBRE96H0SE20130718>

поставок газу навіть після збільшення частки трубопровідних поставок з Росії), то східна та південна частини Європи залишаються заблокованими в існуючій інфраструктурі транзиту газу і в значній мірі залежними від поставок газу з Росії. Зокрема, такий статус-кво означає, що країни ЦСЄ та ПСЄ залишаються вразливими з точки зору перебоїв у поставках (схожих з перебоями під час газової кризи в січні 2009 року), відокремленими від альтернативних поставок газу в ЄС (наприклад, газових потоків з Норвегії та Північної Африки) і основних спотових торгових ринків в Західній Європі, які надають додаткові можливості для арбітражного ціноутворення «Газпрому» (див. розділ 2). З метою вирішення цих проблем зараз обговорюється питання кращого взаємозв'язку цих регіонів у північно-південному і східно-західному напрямках, а також розширення участі Західної Європи в європейській спотовій торгівлі газом, яка потенційно може підключити Центральну та Східну Європу до альтернативних джерел постачання і поліпшити її спроможність переглянути довгострокові контракти на поставку (LTSC) газу з «Газпромом» після створення спільного газового ринку в ЄС.

Реверсний газ і нові газові інтерконнектори в ЦСЄ та ПСЄ

Реверсний газ або backhauling – це транспортування газу в зворотному до основного потоку трубопроводу напрямку. Зазвичай це досягається шляхом угоди про свопи, а не фізичного руху.⁴⁷ Фізичний рух газу в Європі в зворотному напрямку проводився тільки під час нещодавньої газової кризи в 2009 році, коли припинилось постачання газу зі східних кордонів ЄС і певні обсяги газу були прокачані з ПСГ в Західній Європі в східному напрямку (наприклад, від Австрії до Угорщини в січні 2009 року).

Зараз правові підстави для свопових реверсних контрактів залишаються невизначеними, незважаючи на те, що вони отримали високу політичну підтримку в ЄС. А саме, до цих пір неясно, чи порушують вони положення щодо так званих «точок поставки» в LTSC, особливо в контрактах з російським «Газпромом». За словами комісара ЄС з енергетики Гюнтера Етінгера, віртуальний реверс повністю узгоджується з правилами ЄС та Енергетичного співтовариства, розглядається як один із способів оптимізації постачання та торгівлі газом на внутрішньому ринку ЄС (і ринку Енергетичного співтовариства) і може бути реалізований як свопи між різними покупцями. Перші реверсні контракти в ЄС були реалізовані в Польщі на трубопроводі Ямал-Європол.⁴⁸

Україна потенційно зможе виграти від змін в договірних нормах Європи щодо запуску реверсного газу з західного напрямку. У листопаді 2012 року український газовий монополіст «Нафтогаз» підписав угоду з німецькою газовою компанією RWE, створивши правову основу для можливого імпорту природного газу з Європи – угоду, яка не буде містити обов'язкові покупки або зобов'язання з постачання. Після цього Україна почала закуповувати газ в RWE через Польщу, а потім, в 2013 році, почала тестувати реверсне постачання газу з Угорщини та Словаччини. На момент написання цієї роботи український уряд планує підписати контракт на постачання 7 млрд куб. м на рік через Угорщину та Словаччину, скоротивши імпорт з Росії до 18 млрд кубометрів. Словаччина вважається основним реверсним газотранспортним коридором з ЄС в Україну.⁴⁹

⁴⁷ <http://www.gasstrategies.com/industry-glossary>

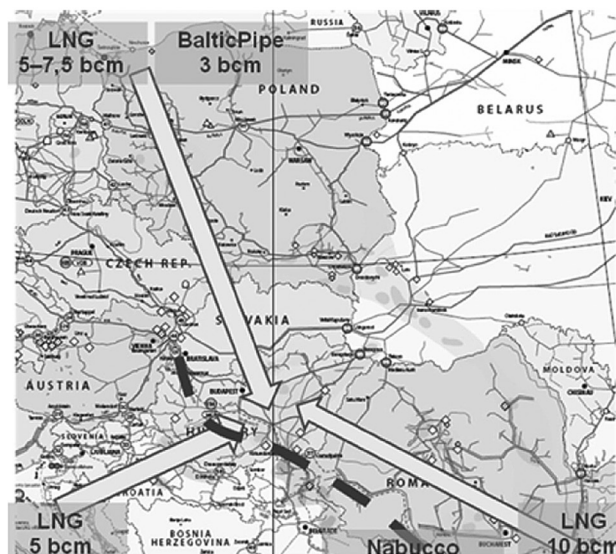
⁴⁸ <http://en.interfax.com.ua/news/interview/151789.html>

⁴⁹ <http://www.prnewswire.co.uk/news-releases/reverse-gas-supply-may-stimulate-adequate-pricing-of-russian-import---ukraines-energy-minister-214392251.html>

Проте запровадження реверсу газу до України з європейського газового ринку має деякі особливості і створює певні ризики. По-перше, у зв'язку з правовою невизначеністю реверс, ймовірно, буде здійснюватись тільки через фізичний інтерконнектор між українською газотранспортною системою і трубопроводами сусідніх країн. Пробний реверс газу зі Словаччини показав, що необхідні єдині правила і передача даних в режимі реального часу, щоб гарантувати правильність віртуальних потоків газу і уникати юридичних перешкод з власником газу – російським «Газпромом» (тема так званих shipper-codes, які доводять походження газу). У цьому випадку питання про те, хто буде інвестувати в нові фізичні інтерконнектори, залишається невирішеним. По-друге, прогнози нових поставок газу в Східну Європу (головним чином, постачання ЗПГ) і попит на газ показують, що, ймовірно, не слід очікувати значних обсягів спотової торгівлі газом, оскільки цей регіон є відносно невеликим в Європі. Ситуація може змінитися тільки якщо на цей ринок прийде сланцевий газ, що також можливо, але сьогодні не дуже вірогідно. По-третє, і що більш важливо, в довгостроковій перспективі не буде особливої різниці в цінах на спотовий і трубопровідний газ, і з цієї причини реверс газу може не бути комерційно вигідним. Нарешті, всі вищезазначені варіанти стануть доступні для України тільки після її інтеграції в загальний газовий ринок ЄС, що також може виявитись тривалим і важким шляхом.

Ідея більш глибокого енергетичного взаємозв'язку Центральної, Східної та Південної Європи з північчю і заходом була підтримана в ЄС на найвищому рівні. Пріоритети енергетичної інфраструктури ЄС на 2020 рік і пізніше серед іншого включають в себе розвиток **Північно-Південного енергетичного інтерконнектору**, що з'єднає Балтійське, Адріатичне і Чорне моря. Зі створенням Групи експертів високого рівня цей проект був офіційно запущений 3 лютого 2011 року. На регіональному рівні країни Вишеградської групи в лютому 2010 року підписали Меморандум про взаєморозуміння, коли всі країни погодились підтримати просування Північно-Південного інтерконнектору та газопроводу Nabucco. Загальна ідея полягає в підключенні регіону до альтернативних маршрутів поставок (в основному з країн Західної Європи та Північної Африки) і з'єднати національні розподільчі системи, дозволивши газові потоки в двох напрямках: північному і південному.

Рисунок 7. Північно-Південний газовий коридор (трикутник)



Джерело: Energy security of the V4 countries. How do energy relations change in Europe? – The Kosciuszko Institute 2011

Рисунок 7 ілюструє прогнозований Північно-Південний газовий коридор у вигляді трикутника з ЗПГ-терміналами на кожній верхівці і газопроводом Nabucco в середині, з добре взаємопов'язаними системами в регіоні. Співробітництво країн Вишеградської групи (V4) щодо Північно-Південного газового коридору було нещодавно розширене в рамках V4+, з неодмінною участю Хорватії та Румунії. З точки зору внутрішніх національних мереж, коридор може бути розділений на наступні проекти:⁵⁰

- **Балтійська труба:** Gas-System (польська газорозподільча компанія) провела підготовчі роботи для оголошення процедури Відкритого сезону в 2013 році. Трубопровід відкриє можливості для транспортування природного газу з норвезького континентального шельфу в Польщу і забезпечить доступ на світовий ринок ЗПГ для скандинавських країн.
- **Інтерконнектор Польща – Словаччина:** перспективний проект після 2016 року. Наприкінці 2010 року був підписаний Меморандум про взаєморозуміння між національними газорозподільчими компаніями з метою окреслити проект і підготувати техніко-економічне обґрунтування.
- **Інтерконнектор Чехія – Польща:** 32-кілометровий трубопровід був запущений у вересні 2011 року, планується подальше розширення.
- **Реверсний коридор Чехія – Словаччина:** Проект був завершений в середині 2011 року, дозволяє фізичний реверс газових потоків з Північно-західної до Східної Європи, коридор закінчується в Словаччині.
- **Інтерконнектор Угорщина – Словаччина:** очікується, що проект буде завершений до середини 2014 року, проектна потужність – 5 млрд кубометрів на рік.
- **Хорватія – Угорщина:** працює з кінця 2010 року в напрямку Хорватії.
- **Угорщина – Румунія:** працює з кінця 2010 року в напрямку Румунії.

Таким чином, істотною перевагою коридору є його потужність. Це не один величезний за масштабами проект, який потребує значних коштів, а ряд дрібних компонентів (див. таблицю 5), які усувають визначені інфраструктурні прогалини і забезпечують глибокий взаємозв'язок всього регіону при мінімально можливих витратах.

Таблиця 5. Інвестиції в проекти Північно-Південного газового коридору, млн євро

Проект	Інвестиції	Кошти ЄС	Частка коштів ЄС (%)
Балтійська труба	8,6	4,3	50
Інтерконнектор Польща-Словаччина	0,4	0,2	50
Інтерконнектор Чехія-Польща	2,3	2,3	100
Реверсний коридор Чехія-Словаччина	1,9	-	-
Інтерконнектор Угорщина-Словаччина	160,0	30,0	19
Інтерконнектор Хорватія-Угорщина	395,0	120,8	31
Інтерконнектор Угорщина-Румунія	68,1	33,0	48
ВСЬОГО	636,3	190,6	30

Джерело: звіти національних газорозподільчих компаній; Європейська Комісія; оцінки автора

⁵⁰ Energy security of the V4 countries. How do energy relations change in Europe? – The Kosciuszko Institute, 2011

Можливе співробітництво країн ЦСЄ з Україною

Додавання четвертого кута до згаданого вище трикутника на східному кордоні, а саме України, може збільшити кількість взаємних вигод для країн V4 і України наступним чином:

- (1) **Підключення існуючих трубопроводів і запланованих інтерконекторів до західної частини української ГТС і включення українських ПСГ⁵¹ в Північно-Південний газовий коридор** автоматично знизить необхідність будувати додаткові суміжні трубопроводи в ЦСЄ. Взагалі, реалізація такої ідеї здешевить проект інтерконекторів Північ-Південь (деякі інвестиції потрібно буде зробити в модернізацію української ГТС) і забезпечить інфраструктуру транзиту і зберігання для організації спотової торгівлі газом в ЦСЄ. Проте, таке підключення буде можливе тільки після того, як Україна реалізує нормативні рішення для правил розподілу ємностей і доступу третіх осіб до транзитних і складських потужностей відповідно до законодавства ЄС.
- (2) **Створення газового хабу на східному кордоні ЄС.** Запланований глибокий взаємозв'язок ринків газу ЦСЄ і пов'язані з ним можливості для вільного потоку газу як в напрямку Схід-Захід, так і Північ-Південь дають шанс створити великий Східно-Європейський газовий хаб.⁵² Така торговельна платформа стане важливим кроком до спотової торгівлі газом в регіоні, включаючи нові поставки ЗПГ з північного та південного напрямків і нові поставки по трубопроводам з півдня (Південний потік і Nabucco West/TAP). Нещодавно підписані реверсні контракти можуть стати важливим елементом цієї спотової торгівлі.
- (3) **Розробка спільної політики для необхідних інвестицій в інфраструктуру і пошук нових джерел постачання.** Країни Вишеградської групи повинні будуть знайти необхідні інвестиції в будівництво сполучних трубопроводів і терміналів ЗПГ, в той час як Україні потрібно залучити інвестиції в модернізацію існуючої газотранспортної інфраструктури та сховищ.⁵³ Як єдиний проект з чітко визначеними цілями і взаємно визнаними перевагами для кожної із сторін така ініціатива може бути сильним підтримуючим фактором для залучення інвестицій з боку ЄС та міжнародних фінансових організацій.

Висновки та рекомендації

Європейська торгівля газом входить в нову еру короткострокових цін. Щоб підготуватися до неї, Центральна та Східна Європа повинна вирішити два основні питання.

По-перше, необхідно вирішити, як буде фінансуватися нова інфраструктура на ринку короткострокових цін. Якщо країни Вишеградської групи і Україна хочуть торгувати газом

⁵¹ Поточна потужність українських ПСГ складає близько 31 млрд куб. м і приблизно половина з них можуть бути використані для забезпечення поставок газу в ЦСЄ. Технічно ці потужності можна збільшити до 50 млрд кубометрів.

⁵² За заявами українського міністра енергетики Едуарда Ставицького в травні-червні 2013 року:

1) <http://www.kyivpost.com/content/business/energy-minister-rwe-interested-in-using-ukrainian-underground-gas-storage-facilities-324259.html>

2) <http://www.kyivpost.com/content/business/ukraine-plans-to-boost-own-underground-gas-storage-capacity-to-50-bcm-says-minister-326123.html>

⁵³ За даними Секретаріату Енергетичної хартії і БАТ «Нафтогаз», Україна повинна витратити близько 4 млрд дол. США на модернізацію національної ГТС (у тому числі ПСГ), оскільки близько 29% газопроводів і газоперекачувальних станцій перевищили свій проектний термін служби; більше 60% трубопроводів знаходяться в експлуатації протягом 10-33 років.

через кордони і продовжувати транспортувати більшу частину російського газу до Європи, вони повинні інвестувати в мережі. Інвестиції стають обов'язковими на вільному ринку, де конкуренти можуть отримати доступ до транспортування і зберігання газу. Якщо зараз тривалість контракту «Газпрому» (10 - 15 років) є недостатньою у порівнянні з періодами амортизації трубопроводів, то коротші контракти викличуть ще більше проблем. На вільному ринку з безліччю конкурентів буде дуже складно повернути інвестиції.

По-друге, країни ЦСЄ повинні розвивати спотові ринки з метою ефективної торгівлі газом. У порівнянні з хабом Непгу в США, газові хаби в Європі набагато менші, менш ліквідні, і частково постачаються тими ж компаніями, що й по довгострокових контрактах. Спотовий ринок ще менше розвинений в Центральній Європі. Центральньо-Європейський хаб в Баумгартені, Австрія обслуговує, в основному, транзит газу. Такими ринками можна легко маніпулювати, особливо за обмеженої кількості постачальників.

Тому урядам країн Вишеградської групи та України треба координувати свою національну енергетичну політику і враховувати енергетичні цілі ЄС на наступні десятиліття. Вони навіть можуть створити консорціум покупців у межах Вишеградської групи⁵⁴ з можливим включенням України. Безпека поставок ЦСЄ посилиться від взаємозв'язку з українською ГТС і доступу європейських трейдерів газу до українських підземних сховищ газу. Впровадження торгівлі газом на східному кордоні ЄС на базі газових сховищ України і V4 на основі Третього енергетичного пакету може поліпшити енергетичну безпеку в регіоні.

Щоб вирішити проблему диверсифікації поставок газу, країни ЦСЄ повинні заохотити національні компанії координувати великі інфраструктурні проекти (ЗПГ термінали, інтерконнектори) і спільно лобіювати для залучення фінансування ЄС. Вони могли б створити регіональний ринок за європейською цільовою газовою моделлю, яка включає ліквідні регіональні хаби та інтерконнектори і рухається в напрямку гармонізації регулювання національного ринку. Краще поєднання трубопроводів також принесе користь видобутку нетрадиційного газу.

Для боротьби з монополізацією ринку «Газпромом» країни ЦСЄ повинні допомагати Європейській Комісії в антимонопольному розслідуванні проти «Газпрома» і запрошувати представників Єврокомісії на переговори національних компаній з «Газпромом». Країни регіону мають підтримувати будівництво інтерконнекторів в Україні та Південно-Східній Європі і продовжувати розповсюджувати правила ЄС за межі ЄС через Енергетичне співтовариство та Енергетичну хартію.

⁵⁴ Ідея Вишеградського консорціуму з потенційним включенням Хорватії, який би купував газ на міжнародному рівні, була запропонована Урбаном Руснаком, колишнім керівником проекту Зовнішньої енергетичної безпеки у Словацькому Міністерстві закордонних справ, в інтерв'ю, взятому Паволом Салаї 11 червня 2013 року.

ЧАСТИНА 2.
ПИТАННЯ БЕЗПЕКИ ТА ВІЙСЬКОВА
СТРАТЕГІЯ

Розділ 1. Історія та поточний момент відносин Україна-НАТО: впровадження «позаблоковості» та наслідки

Олександр Сушко, Володимир Горбач, Ігор Козій⁵⁵

Відносини Україна-НАТО

Відносини Україна-НАТО тривалий час розгортались в контексті послідовної політичної волі української сторони до зближення з Альянсом. Україна першою із не-членів НАТО приєдналась до «Партнерства заради миру» у 1994 році, уклала у 1997 році ексклюзивний документ – Хартію про особливе партнерство – що свідчив про виключний та привілейований характер взаємин. У 2002 році Україна проголосила стратегію, спрямовану на набуття членства в НАТО, а у 2005 році розпочала Інтенсифікований діалог щодо членства. Драматичний 2008 рік, коли Україна не отримала на Бухарестському саміті Плану дій з набуття членства, завершився компромісним рішенням щодо надання Україні формату Річної національної програми (РНП) – інструменту, що раніше надавався тільки офіційним кандидатам до Альянсу.

У 2010 році дану довготривалу політичну лінію було видозмінено. Політичні рамки відносин Україна-НАТО визначає концепція «позаблоковості», яка походить із програмних положень Партії Регіонів і Віктора Януковича і яка була впроваджена в національне законодавство у 2010 році, замінивши попередню цільову парадигму України, спрямовану на набуття членства в НАТО.

Вплив даної зміни був комплексним – від зміни офіційної назви РНП (програма щодо «співробітництва», а не щодо «членства», як раніше) до корекції багатьох її змістовних положень, а також законодавчих, фінансових, інституціональних засад співпраці з НАТО, суттєвого скорочення і втрати досвідчених фахівців у задіяних відомствах, які, зокрема, опікувалися підготовкою та моніторингом виконання РНП.

В той же час, попри відмову України від мети набуття членства в НАТО, змістовне ядро РНП залишилося формально незмінним – спрямованим на досягнення Україною євроатлантичних стандартів демократичного управління, верховенства права, проведення комплексних реформ військово-безпекового сектора у відповідності до стандартів НАТО. За нової влади Україна підтвердила раніше задекларовані пріоритети європейського стратегічного курсу країни і, таким чином, не відмовилась від базисної основи РНП, що полягає у запровадженні європейської моделі врядування, правоустрою, цивільно-військових відносин, реформ безпекового сектора. Це дозволило зберегти в основних рисах зміст РНП, позбувшись її «обгортки» (але за суттю, її визначальної мети): на сьогодні Україна є єдиною державою, яка бере на себе у відносинах з НАТО зобов'язання щодо трансформації усього спектру політико-безпекових відносин, не претендуючи на членство в НАТО.

Однак аналіз практики виконання РНП Україною залишає відкритим питання можливості виконання такого обсягу зобов'язань без політичної волі до інтеграції. І саме про це свідчать перші публічні «занепокоєння» (зокрема у Декларації Саміту НАТО в Чикаго, травень 2012 р.) з боку Альянсу щодо дотримання принципів верховенства права і прав людини. Маємо також констатувати, що порівняно з РНП-2010 відбулася певна корекція (відповідно до

⁵⁵ Інститут Євро-Атлантичного співробітництва (Україна)

змінених цілей і завдань) її змісту, яка торкається також збереження відповідних принципів і механізмів (які були виключені, скорочені або послаблені).

Робота у форматі РНП надає державі можливість відпрацювати сучасні підходи до впровадження послідовної державної політики із органічним поєднанням короткострокового (на рік) та середньострокового (на кілька років) планування. Щороку на виконання РНП Урядом розробляється детальний План заходів з виконання РНП (ПЗ РНП). В той же час на практиці при плануванні РНП та ПЗ РНП далеко не завжди дотримується зв'язок середньострокових цілей із завданнями на поточний рік. Значна частина заходів ПЗ РНП, навіть у випадку їхнього виконання, суттєво не наближає до втілення середньострокових цілей. Крім того, ПЗ РНП традиційно ухвалюються із значним запізненням. Так, наприклад, уряд затвердив план виконання РНП на 2012 рік лише 22 серпня 2012 року.

В щорічних указах Президента України щодо РНП хронічно фіксується відірваність та неспівпадіння задекларованих у РНП середньострокових цілей подібним цілям, окресленим іншими відомчими (функціональними) урядовими програмними документами.

Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) все менше висвітлюють конкретні обсяги та джерела фінансування окреслених заходів, зменшується конкретизація питань фінансового забезпечення заходів ПЗ РНП.

Проблема розриву середньострокових цілей із планованими заходами фіксувалась і раніше, однак протягом 2011-2012 років вона лише поглибилася і стала системною. Нерідко ототожнюються цілі, пріоритети та заходи, цілі підміняються заходами, відбуваються невинновдані повтори у викладенні цілей, завдань і заходів. Йдеться і про невідповідність заходів, їх дрібність і обмеженість для реального наближення до задекларованих цілей.

Питання якісної координації виконання РНП не було вирішене. МЗС, на яке покладено відповідні функції, не має ані відповідних повноважень, ані ресурсів. Водночас фактично не існує системи координації на рівні Кабінету міністрів та його Секретаріату. Отже РНП існує у певному вакуумі, без належного узгодження з відповідними державними програмами реформ, які існують відокремлено і від РНП, і одна від одної.

Протягом 2011-2012 років суттєво погіршилась ситуація із прозорістю планування, впровадження і моніторингу виконання РНП. Ускладнився доступ до відповідної документації, з публічного доступу зникли документи, які дозволяли ознайомитись із ходом виконання запланованих заходів та оцінкою діяльності відповідних ЦОВВ в контексті РНП. Частина документів, які раніше розміщувалася на сайтах державних органів, нині не надається навіть за офіційним запитом організацій, що здійснюють дослідження (перебіг здійснення даного дослідження виявив це особливо чітко).

Скорочені відповідні розділи та інформація про стан співробітництва, яка в попередні роки містилася на сайтах органів виконавчої влади. До процесу планування і моніторингу РНП (на регулярній основі) практично не залучені незалежні експерти, зацікавлені громадські організації і ЗМІ; державними органами, зокрема, не виявлено інтересу до даного дослідження в процесі його підготовки. Все це ускладнило проведення якісного незалежного громадського моніторингу.

На оборонно-безпекове планування РНП та відповідний План заходів вплинуло як проголошення «позаблоковості», так і поглиблення проблеми недофінансування. Протягом 2011-2012 років РНП поступово перетворювалась із «національної програми» (якою вона

по суті і має бути) на «програму двостороннього співробітництва» із покладанням ресурсного забезпечення переважно на партнерів з Альянсу. Більшість заходів ПЗ РНП – 2011 подано як заходи міжнародного співробітництва, в яких фінансові зобов'язання перекладаються на міжнародні організації та держави – члени НАТО. Відтак, Україна взяла курс на самоусунення від фінансування цілої низки важливих зобов'язань щодо реформ та заходів у сфері оборони.

Недостатнє фінансування потреб розвитку Збройних Сил України суттєво обмежило виконання Державної програми розвитку ЗС України на 2006-2011 роки, а разом з нею – і ключового Розділу II РНП (Оборонні та військові питання). Не забезпечено і відповідне інформаційне забезпечення цього процесу. Недостатньо використовуються можливості міжнародних партнерів, фондів і неурядових організацій (зокрема ПА НАТО, ААД тощо).

З одного боку, РНП сприяла становленню прогресивної для України практики інтегрованого підходу до реформ, що надало новий досвід планування та впровадження цілісного підходу до прийняття та реалізації зобов'язань за усім спектром значущих напрямків державної політики.

З іншого боку, набутий досвід не дає достатньо підстав стверджувати про ефективність даного формату як засобу мобілізації ресурсів для проведення реформ за існуючих в Україні політичних умов. Планування, виконання та звітування щодо РНП носить переважно формальний характер і демонструє великий розрив між цілями, планованими заходами та реальним ресурсним забезпеченням. Багато виявлених дослідженням фактів свідчать про те, що відданість даному формату співпраці зберігається радше за інерцією, і українська сторона наразі не готова інвестувати достатні зусилля для того, щоб перетворити свій досвід у форматі РНП на «історію успіху».

Щодо заходів з імплементації Конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору

Для практичного втілення партнерства під егідою Комісії Україна – НАТО створено п'ять спільних робочих груп, які зосередилися на питаннях воєнної реформи, оборонно-технічного співробітництва, економічної безпеки, планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру та науки і довкілля.

Слід зазначити, що основними критеріями у виборі тих чи інших напрямів діяльності, крім традиційних для України питань безпекової політики, а також питань досягнення українською державою належних стандартів обороноздатності, вперше постало не менш вагоме питання економічної доцільності заходів.

На поточний момент Україна зосередилася на проектах, пов'язаних з наданням авіаційних транспортних послуг, заходах військового співробітництва, а саме участі в військових операціях під проводом НАТО, Силах швидкого реагування НАТО, а також заходах, спрямованих на розвиток військово-технічного співробітництва.

Програма НАТО щодо забезпечення стратегічних повітряних перевезень SALIS (Strategic Airlift Interim Solution).

Починаючи з 2006 року, Україна залучена до забезпечення можливості здійснення стратегічних повітряних перевезень вантажів військового та невійськового призначення з використанням авіаційної техніки, яку орендують у третіх країн, під назвою SALIS.

Крім країн-членів НАТО (Бельгія, Великобританія, Угорщина, Німеччина, Греція, Данія, Канада, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Франція, Чехія) до програми SALIS також залучені Фінляндія, Швеція та в якості підрядника – спільна українсько-російська компанія Ruslan SALIS GmbH, до складу якої входить російська група компанії «Волга-Днепр» та українська компанія «Авіалінії Антонова» (штаб-квартира в м.Лейпциг, Німеччина).

«Авіалінії Антонова» і російська «Волга-Днепр» є провідними світовими операторами важкого транспортного літака Ан-124-100 «Руслан» вантажопід'ємністю 150 тон.

Умовами контракту передбачається утримання Альянсом двох літаків Ан-124-100 на військовій авіабазі у Лейпцизі та надання чотирьох літаків по замовленню з території України та Росії.

У січні 2006 року відповідну угоду між Агентством НАТО з технічного обслуговування та постачання (NAMSA), країнами-учасниками програми (на час підписання – 15 держав) і компанією Ruslan SALIS GmbH підписано на термін до кінця 2010 року з подальшою можливою пролонгацією. В грудні 2012 НАТО в черговий раз пролонгувало контракт на оренду українських і російських важких транспортних літаків Ан-124-100 до 31 грудня 2014 року.

Участь Збройних Сил України у операціях з підтримання миру під проводом НАТО

Сьогодні Україна бере участь в чотирьох поточних операціях під проводом НАТО, а саме: у складі Багатонаціональних сил КФОР у Косово, Міжнародних силах сприяння безпеці в Ісламській Республіці Афганістан, Антитерористичній операції НАТО «Активні зусилля» та Військово-морській операції НАТО «Океанський щит».

Багатонаціональні сили КФОР у Косово

Основними завданнями миротворчого контингенту у складі 133 осіб визначено: проведення патрулювання, виставлення спостережних постів та супроводження конвоїв, охорона важливих об'єктів КФОР та участь в операціях та заходах, які проводить Багатонаціональна бойова група «Схід» та командування КФОР.

Нині забезпечено участь та планові ротації національного контингенту у діяльності багатонаціональних сил з підтримання миру в Косово (КФОР) чисельністю 161 військово-службовець.

Міжнародні сили сприяння безпеці в Ісламській Республіці Афганістан

Основними завданнями українського миротворчого персоналу визначено: налагодження і підтримання взаємодії з урядовими структурами Афганістану та представниками міжнародних організацій, розгорнутих в країні; надання медичної допомоги представникам Міжнародних сил; сприяння безпеці та місцевому населенню; інженерна розвідка місцевості та знешкодження вибухонебезпечних предметів в зоні відповідальності; надання консультативно-дорадчої допомоги військовослужбовцям Афганської Національної Армії з питань обслуговування та експлуатації вертолітної техніки, тощо.

На сьогодні продовжено участь та планові ротації національного персоналу в рамках діяльності МССБ загальною чисельністю 30 військовослужбовців.

Антитерористична операція НАТО «Активні зусилля»

У ході виконання операції Україна залучила український комплект сил, призначений для участі в операції «Океанський щит», в інтересах операції НАТО «Активні зусилля» (*associative support*) на період їх переходу акваторією Середземного моря до району виконання завдань в районі Африканського рогу (від ВМБ Суда до Суецького каналу) та направила корвет «Тернопіль» для участі у посиленому патрулюванні (Surge 5,6) в рамках операції у складі постійного військово-морського угруповання НАТО №2 та постійної військово-морської протимінної групи №2 згідно з планом у період 13.10-13.11.13.

Військово-морська операція НАТО «Океанський щит»

Під час операції «Океанський щит» корабель ВМС ЗСУ виконуватиме завдання з патрулювання морських районів, супроводження суден, а також з перехоплення підозрілих суден.

У ході операції Україна забезпечила практичне виконання завдань фрегатом «Гетьман Сагайдачний» разом з палубним вертольотом Ка-27 та групою спеціального призначення (оглядовою командою) в інтересах операції.

Спільні проекти, які сприяють розвитку ЗС України та підвищенню обороноздатності держави

Участь ЗСУ у Силах реагування НАТО

Задля підвищення бойової готовності підрозділи ЗСУ залучено до програми участі у Силах реагування НАТО. Зокрема, у першій половині 2013 року забезпечено участь літака Іл-76МД в Силах реагування НАТО.

Разом з тим заплановано залучення до модулів негайного реагування СРН: роти морської піхоти окремого батальйону морської піхоти Військово-Морських Сил ЗС України у 2014 році та санітарного літака аеромедичної евакуації Ан-26 «Віта» з групою аеромедичної евакуації 456 бр ТрА Військово-медичного клінічного центру Центрального регіону у 2015 році.

Програма НАТО з обміну даними про повітряну обстановку (ОДПО) в рамках роботи Комітету ППО НАТО

В рамках Програми НАТО з обміну даними про повітряну обстановку забезпечено введення в дію 2-го операційного району (Південного), планову взаємодію між ЗС України та відповідними структурами Альянсу у Західному та Південному районах, а також проведення на базі штабу СК-О переговорів делегації Повітряних Сил ЗС України щодо можливості використання програми НАТО з ОДПО у режимі до 200 морських миль на постійній основі.

Створення у ЗС України системи вивчення та узагальнення досвіду

Проводиться послідовна робота щодо започаткування реалізації першочергових заходів співробітництва з Об'єднаним центром НАТО з вивчення та узагальнення передового досвіду (Joint Analysis and Lessons Learned Centre – JALLC).

Співробітництво у галузі стандартизації

ЗС України продовжили співробітництво з Агенцією НАТО з питань стандартизації (NSA), у ході якого запроваджено дієвий контроль за реалізацією положень Дорожньої карти, забезпечено стажування представника ЗС України в NSA та участь у засіданні Комітету НАТО з питань стандартизації на рівні керівників.

В рамках військового співробітництва з НАТО забезпечується індивідуальна та колективна підготовка військовослужбовців та підрозділів ЗСУ, здійснюється розвиток інфраструктури та можливостей Міжнародного центру миротворчості та безпеки (МЦМБ), продовжено співробітництво за програмою «Глобальна ініціатива з підтримки миротворчих операцій» в рамках надання міжнародної технічної допомоги (оснащення МЦМБ мережею Wi-Max та будівництво навчальної ділянки «Містечко Східної та Європейської країни»).

Крім того, забезпечується реалізація Річної національної програми (Розділ II. Оборонні та військові питання), виконання заходів Робочого плану співробітництва між ВК НАТО та ГШ ЗСУ, воєнно-політичного діалогу та постійна участь представників ЗС України у засіданнях:

- Робочої групи (РГ) ВК НАТО з питань військового співробітництва у форматі з Україною;
- РГ ВК НАТО з питань військового співробітництва у форматі з ЄАП;
- РГ ВК НАТО з питань операцій;
- РГ НАТО з транспорту і перевезень у рамках Комітету НАТО з логістики;
- РГ Комітету НАТО з протиповітряної оборони;
- Ради НАТО з консультацій, командування і управління;
- Логістичного комітету НАТО;
- Комітету НАТО з паливно-мастильних матеріалів;
- Комітету НАТО зі стандартизації;
- Комітету НАТО з верифікації;
- Комітету НАТО з протиповітряної оборони;
- Комітету НАТО з перспектив гендерної політики;
- Комітету начальників військово-медичних служб НАТО;
- Конференції з питань стратегічного військового партнерства;
- Конференції з питань сучасних тенденцій розвитку оборонної сфери;
- Фінансової робочої групи НАТО;
- Конференції та навчальному курсі Центру вивчення та узагальнення передового досвіду НАТО – JALLC;
- Комітету начальників військово-медичних служб НАТО;
- Глобальної конференції з генерування сил до складу операцій та Сил реагування НАТО.

Проект Трестового фонду Програми НАТО в Україні зі знищення звичайних боєприпасів, стрілецької зброї і легких озброєнь

Проект Трестового фонду Програми НАТО в Україні зі знищення звичайних боєприпасів, стрілецької зброї і легких озброєнь (ЛОСЗ), спрямований на демілітаризацію 133 тисяч тон боєприпасів, 1,5 млн ЛОСЗ та надання допомоги в знищенні 3 млн од. мін ПФМ-1 протягом 12 років у чотири етапи.

Протягом першого етапу проекту (2006-п.2012 років) знищено 15 тисяч тон боєприпасів, 400 тисяч легких озброєнь і стрілецької зброї і тисяча переносних зенітно-ракетних

комплексів. Крім того, за фінансової підтримки Трастового фонду НАТО виготовлено та встановлено на Донецькому казенному заводі хімічних виробів обладнання (інсинератор) зі спалювання боєприпасів малого калібру. Внесок Трастового фонду у цей етап проекту становив 10,8 млн євро.

Провідною державою першого етапу проекту були Сполучені Штати Америки. Виконавчим агентом, що відповідає за укладення контрактів та здійснює управління проектом, є Агенція НАТО з матеріально-технічного забезпечення і постачання (NAMSA- тепер НСПА).

Державами-донорами, крім США, були: Австрія, Болгарія, Канада, Німеччина, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Польща, Словаччина, Швейцарія, Туреччина, Великобританія, а також Європейський Союз.

У вересні 2010 року NAMSA направила Україні пропозиції на другий етап проекту. Внесок Трастового фонду на другий етап становитиме близько 25 мільйонів євро. США виступають в ролі провідної держави на другий етап проекту. На цьому етапі планується знищити 73,5 тисяч тонн звичайних боєприпасів, 366 тисяч одиниць стрілецької зброї та 3 млн протипіхотних мін ПФМ-1.

Підготовка, погодження та затвердження всіх необхідних документів завершилось прийняттям Закону України та трьох Постанов Кабінету Міністрів України.

Сполучені Штати Америки виступають у ролі провідної держави і на другий етап проекту. Іншими країнами-донорами цього етапу проекту на сьогодні є: Німеччина, Швейцарія, Туреччина, Ірландія. Європейський Союз виступає спонсором утилізації протипіхотних мін.

В рамках другого етапу проекту залучені виробничі потужності ДП «Укроборонлізинг» у м. Кам'янець-Подільський з утилізації стрілецької зброї, «Центр УОС-ДМ» ДП «Укроборонсервіс» з утилізації звичайних боєприпасів, випробувальна станція Державного науково-дослідного інституту хімічних продуктів м. Шостка, Донецький казенний завод хімічних виробів, ДП «Науково-виробниче об'єднання «Павлоградський хімічний завод».

18 квітня 2012 року підписані тристоронні контракти (головні виконавці – НСПА та Міністерство оборони України) на виконання робіт з утилізації звичайних боєприпасів та стрілецької зброї в рамках 2-го етапу проекту.

1 лютого 2013 року підписано контракт на утилізацію протипіхотних мін ПФМ-1. Дотація – 1,8 млн євро. Станом на 19.02.2013р. утилізовано: 6 958 тон звичайних боєприпасів; 100100 од. ЛОСЗ.

Щодо співробітництва України в рамках програм Вишеградської четвірки

Вишеградська група (В4) не створювалась як альтернатива загальноєвропейським інтеграційним проектам. В4 не конкурує з іншими організаціями Центрально-Східної Європи. Навпаки, діяльність групи направлена на поглиблене співробітництво з іншими країнами, зокрема сусідніми, та міжнародними організаціями в інтересах розвитку демократії і поширення європейських стандартів політики і суспільних процесів.

Для В4 пріоритетним є співробітництво з іншими міжнародними ініціативами: з Північною Радою, групою країн Західних Балкан, Бенілюксом, державами Балтії, а також розвиток формату «В4+». Даний формат було запроваджено для діалогу з Австрією і Словенією, але згодом його було розширено на інші держави, зокрема Україну і Японію.

Зараз одним із основних пріоритетів військового співробітництва країн Вишеградської групи є вирішення організаційних питань з формування спільної бойової тактичної групи ЄС (далі – БТГр ЄС), яка має бути сформована під польським командуванням та готова до виконання покладених на неї завдань у першій половині 2016 року.

6 березня 2013 р. у Варшаві міністрами оборони країн В4 був підписаний Лист намірів (Letter of Intent) про формування спільної БТГр ЄС, який розглядається як важливий внесок Польщі, Словаччини, Чехії та Угорщини у розбудову європейської оборонної політики.

Главами оборонних відомств Польщі, Словаччини, Чехії та Угорщини були погоджені основні принципи комплектування спільної БТГр ЄС та попередньо затверджений загальний внесок кожної з країн В4 до її складу.

Загальна чисельність особового складу спільної БТГр ЄС бригадного рівня затверджена на рівні трьох тисяч осіб, з них від:

- Республіки Польща – 1300-1600 військовослужбовців (остаточна чисельність буде визначена до кінця поточного року за результатами погодження країнами В4 всіх питань з формування спільної БТГр);
- Чеської Республіки – 700-800 військовослужбовців;
- Словацької Республіки – до 400 військовослужбовців;
- Угорщини – 300-350 військовослужбовців.

Ведучою країною з формування спільної БТГр ЄС визначена Польща, яка виділяє до її складу основну частину бойових сил і спеціалізованих підрозділів.

У свою чергу інші країни В4 відповідатимуть за:

- Чеська Республіка – медичне і логістичне забезпечення;
- Словацька Республіка – захист від зброї масового ураження;
- Угорщина – інженерне забезпечення.

У той же час країнами Вишеградської четвірки поки що не вирішене питання щодо виділення в інтересах спільної БТГр ЄС наступних спроможностей:

- підрозділу бойових вертольотів;
- підрозділу тактичної медичної евакуації «MEDEVAC» (питання погоджується між Чехією /літак Airbus 319/ та Польщею /літак C-130 “Геркулес”/);
- стратегічних авіаційних транспортних перевезень.

Для остаточного погодження структури спільної БТГр ЄС та внеску кожної країни В4 до її складу згідно з рішенням міністрів оборони країн Вишеградської четвірки при генеральних штабах були створені спеціальні робочі групи. Експертами ЗС Польщі, Словаччини, Чехії та Угорщини були опрацьовані пропозиції щодо можливого вирішення питання досягнення вимог до кожної окремої спроможності та забезпечення системи управління і зв'язку.

Завершити всі організаційні і технічні питання з формування спільної БТГр ЄС планувалось до кінця 2013 року. В 2014 році планується розпочати на національному рівні планову підготовку підрозділів, які виділяються до складу БТГр. У 2015 році в рамках В4 буде проведено ряд спільних навчань, які завершаться бойовим злагодженням БТГр та її сертифікацією.

Країни Вишеградської четвірки намагатимуться сформувати спільну БТГр ЄС за рахунок власних сил і спроможностей, оскільки цей проект розглядається як перший визначний внесок Вишеградської групи до практичного наповнення оборонних спроможностей Євросоюзу.

У разі їх недостатності – офіційні запрошення щодо участі в її формуванні отримають країни-партнери Вишеградської четвірки. Зокрема, міністрами оборони В4 одноголосно прийняте рішення, що потенційними партнерами будуть Україна, Австрія, Хорватія та Сербія.

Україна на сьогодні розглядається всіма країнами Вишеградської групи як основний претендент на забезпечення спроможності спільної БТГр ЄС в стратегічних авіаційних транспортних перевезеннях.

Готовність спільної БТГр ЄС до виконання завдань за призначенням – 1 січня 2016 року.

Загалом, після закінчення процесу формування та проходження етапів бойового злагодження БГ ЄС повинна бути готова до виконання завдань за призначенням на 15-й день після отримання розпорядження на розгортання.

Воєнно-політичний діалог України та країн Вишеградської четвірки відбувається в форматі щорічної зустрічі керівників оборонних відомств.

В ході зустрічі сторони визначають проекти, які можуть бути цікаві як для України, так і для Вишеградської четвірки. Так, протягом останніх років в рамках визначеного формату підписано наступні міжвідомчі угоди: між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Словацької Республіки про співробітництво у військовій сфері та між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Чеської Республіки про співробітництво у галузі військової географії.

Подальші дії у розвиток багатосторонньої співпраці України та країн В4 залежатимуть, насамперед, від послідовності політичного курсу, наявності політичної волі, фінансування, якості планування та від успішності попередніх етапів співпраці.

Сьогоднішній стан такої співпраці може бути визначений частково успішним, хоча спектр такої співпраці з огляду на виклики безпекової та оборонної політики вочевидь є недостатнім і вимагає більш послідовного та амбітного підходів до планування та реалізації.

Розділ 2. Співпраця з питань безпеки між Україною, ЄС та НАТО

Кеннет Френсіс МакДонаг⁵⁶

Резюме

Оборона і співробітництво в галузі безпеки, як з точки зору політики, так і практики, є ключовою ланкою між НАТО, ЄС і Україною і має великі перспективи успіху за умови політичної волі.

Досвід в період до, під час і після помаранчевої революції показав, що продовження співпраці можливе навіть в часи політичної нестабільності. Зв'язки низького рівня, встановлені під час практичної співпраці, є надзвичайно корисними в період кризи, коли контакти вищого рівня або ламаються, або заходять у глухий кут.

НАТО вже в березні 2014 року почала розвивати практичну співпрацю з Україною, яка дасть відчутні результати в короткостроковій перспективі. ЄС так само почав надавати технічну та фінансову допомогу і дав зрозуміти, що готовий просуватися з Угодою про асоціацію.

Вступ

Коли в середу, 18 вересня 2013 року український кабінет схвалив проект Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, здавалося, що відносини Україна-ЄС відкриють нову главу. Однак при наближенні вільнюського Саміту відносини пішли шкереберть. З боку ЄС, парламенти погрожували накласти вето на угоду, якщо побоювання з приводу політизованого правосуддя не будуть розглянуті, а стурбованість української сторони щодо економічного боку угоди відкидалась. З українського боку, уряд Януковича зазнавав наростаючого тиску з боку Росії, яка вимагала зробити вибір на користь Митного союзу, що підтримувався Росією. У кінцевому рахунку, тиск з боку Росії окупився, і угода у Вільнюсі не була підписана. Однак справа на цьому не закінчилася, непідписання угоди викликало хвилю протестів в Україні. Хоча ця хвиля, можливо, була не настільки великою, як вуличний рух Помаранчевої революції 2004-2005 років, Євромайдан завдав дестабілізуючого впливу на уряд Януковича. Прем'єр-міністр Азаров був змушений піти у відставку, а драконівські закони проти протесту були швидко прийняті і скасовані.

Угода, досягнута 21 лютого 2014 року, на короткий час дала обіцянку мирного виходу з глухого кута, але була швидко порушена. Президент Янукович втік з Києва до Росії, і до влади прийшов тимчасовий уряд. У Крим були введені російські війська, які зайняли ключові стратегічні пункти на півострові в той час, як Кримський парламент проголосував за відділення і приєднання до Росії, а також за проведення 16 березня референдуму з цього питання. Сепаратистські виступи також було чути в інших областях на півдні і сході, в таких містах як Харків, Донецьк і Одеса. Найближче майбутнє виглядає невизначеним і, таким чином, будь-які спекуляції про майбутнє співробітництво є обмеженими і несуть багато застережень.

Однак вже не вперше дорога в бік посилення партнерства між Україною і Заходом робить несподіваний поворот. Динаміка відносин ставала гарячою або холодною залежно від політичних обставин в самій Україні, всередині ЄС, а також відносин між обома сторонами

⁵⁶ Kenneth Francis McDonagh, Інститут центральноєвропейської політики CEPI (Словаччина)

і Росією впродовж двох десятиліть. Однією з областей, де було досягнуто прогресу, хоча і безсистемного, є співробітництво в області безпеки і оборони, зокрема з 2004 року, коли Розширення на Схід пересунуло кордони ЄС і НАТО безпосередньо до України. Хоча Україна формально мала позаблоковий статус з 2010 року, вона була залучена у партнерство із Заходом у питаннях безпеки: як з НАТО через Партнерство заради миру, в яке вона вступила в 1994 році, так і безпосередньо з ЄС через Загальну політику безпеки і оборони (Common Security and Defence Policy, CSDP), членом якої Україна є з 2005 року.

В цій роботі стверджується, що саме співробітництво в галузі оборони і безпеки, як з точки зору політики, так і практики, може стати найбільш перспективним для ЄС і України і мати найбільшу ймовірність успіху, якщо дозволить політична ситуація. Питання в тому, чи останні зміни в українській політиці зробили рішучий поворот в її пострадянській історії, чи, як і раніше, раптовий кидок в одному напрямку буде врівноважений рухом в протилежному напрямку.

У світлі політичної невизначеності (а ситуації не допомагає політичний графік ЄС, за яким до кінця 2014 року буде обрано нового Високого представника, нову Комісію і Парламент) ця робота окреслює останні досягнення у співпраці в галузі безпеки і пропонує можливі шляхи для подальшого розвитку. У наступному розділі розглядається співробітництво Україна-ЄС, за яким йде розділ, присвячений відносинам НАТО-Україна та співробітництву з В4. Заключний розділ надає потенційні варіанти політики для ЄС, НАТО і України в залежності від ряду сценаріїв: вирішального повороту на захід в українській політиці, вирішального повороту на схід в українській політиці чи, швидше за все, продовження невизначеності в українській політиці.

ЄС, ОБСЄ та Україна

Хоча ідея загальноєвропейської оборони має довгі історичні корені, починаючи принаймні з 1948 року, практичні кроки, необхідні для переведення цього прагнення в реальність, тільки набрали темп в кінці 1990-х років. Питання про європейську безпеку було передано через НАТО і Варшавський договір двом наддержавам, які домінували в холодній війні — Сполученим Штатам Америки і Радянському Союзу.

Із закінченням холодної війни безпекова повістка дня розширилась і включила не тільки загрози від держав, а й складні виклики безпеки, починаючи від навколишнього середовища до державної неспроможності, тероризму, енергетичної безпеки. У цьому контексті і ЄС, і НАТО були змушені реорганізуватися і адаптуватися до нових реалій у сфері безпеки, кульмінацію цього процесу з точки зору ЄС можна побачити в інкорпорації так званих «петербурзьких завдань» до договірного права ЄС через Амстердамський договір, який набув чинності в 1999 році, і Кельнську декларацію в червні того ж року. В Декларації оголошується прагнення ЄС розвивати незалежний потенціал, включаючи надійні військові сили, щоб відповідати на міжнародні кризи.

Цей процес інституціоналізації продовжився в першому десятилітті нового тисячоліття публікацією «Європейської стратегії безпеки» в 2003 році та подальшими інституційними змінами, включеними до Лісабонського договору 2009 року. Серед них формальне включення ЗЕС до ЄС, перехід Європейського оборонного агентства на міцнішу договірну правову основу і введення посади постійного Високого представника з закордонних справ і політики безпеки разом з власною дипломатичною службою.

Другий напрямок реорганізації включав інтеграцію колишнього Варшавського договору до Європейського Союзу як засіб стабілізації та безпеки європейського сусідства.

Після так званого розширення «Великого вибуху» в 2004 року ЄС і Україна стали сусідами. Виникло питання, яку форму прийме їх співробітництво — подальше розширення або щось інше?

У кінцевому рахунку видається, що ЄС зробив вибір на користь іншої форми взаємодії зі своїм новим сусідом, яку краще було б назвати інтеграцією без розширення. Угода про асоціацію, вже згадувана вище, є останньою ітерацією цього процесу, коли ЄС простягає менший прямики у вигляді доступу до ринків, лібералізації візового режиму та інших форм глибокого співробітництва, в тому числі в галузі безпеки і оборони, але не пропонує чіткого шляху до членства. Майбутнє Угоди про асоціацію і, можливо, самого підходу Східного партнерства (СП) тепер залежить від здатності ЄС підписати угоди з Молдовою і Грузією в 2014 році. Без якогось конкретного досягнення СП втратить рештки авторитету як політичного підходу до Європейської політики сусідства.

Проте, в центрі уваги даної роботи є співробітництво в сфері оборони та безпеки. По-перше, зі стратегічної точки зору, як зазначив Поляков (2010), Європейську стратегію безпеки 2003 року і Стратегію національної безпеки України 2007 року можна розглядати як такі, що майже доповнюють одна одну, хоча й дозволяють дещо інше трактування викладених загроз безпеки. Обидві, однак, погоджуються, що обстановка в області безпеки в 21-му столітті вимагає більшого, ніж традиційна модель захисту, заснована на військовому протистоянні на чітко визначеному полі бою. Таким чином, не дивно, що протягом останнього десятиліття Україна стала одним з найбільш активних і інтегрованих східних партнерів у місіях ОБСЄ.

Участь України в місіях ЄС є результатом Спеціальної рамкової програми Угоди про співробітництво між ЄС і Україною, підписаної в 2005 році. Аналогічні угоди підписані з США, Канадою і навіть Росією, що відображає відданість ЄС принципу багатосторонності, записаному в ст. 21 Договору про Європейський Союз. Станом на 10 березня 2014 року, ЄС не включив Спеціальну рамкову програму в якості одного з напрямків двостороннього співробітництва з Росією, які будуть переглядатись у відповідь на дії Росії в Криму.

Україна була одним з найактивніших партнерів цієї групи, враховуючи участь у поліцейській місії ЄС у Боснії і Герцеговині, EUPOL Proxima в Македонії, місії ЄС NAVFOR «Аталанта», спрямованій на боротьбу з піратством біля мису Горн, а в 2011 році вона брала участь в бойовому підрозділі HELBROC на чолі з Грецією, ставши третьою державою-не членом ЄС, яка брала участь у таких ініціативах. ЄС також брав участь в місії з надання прикордонної допомоги, EUBAM, на українсько-молдовському кордоні. Це співробітництво продовжувалось, хоча і з деякими змінами, після зміни уряду від президента Ющенка до президента Януковича в 2010 році. Це ставить Україну в незвичну позицію, коли вона одночасно є і об'єктом, і учасником місій ЄС в рамках ОБСЄ.

На додаток до співробітництва в місіях ОБСЄ, ЄС і Україна добилися певного прогресу в справі підвищення сумісності їх відповідних військових частин. На зустрічі Ради співпраці ЄС-Україна в червні 2013 року на виконання доручення підготувати та сприяти впровадженню Угоди про асоціацію було вирішено: «заохочувати і полегшувати пряме співробітництво по конкретним напрямкам ... між відповідними українськими установами та установами CFSP/ОБСЄ, такими як Європейське оборонне агентство».

Цей напрямок співпраці обіцяє оборонній галузі України вигоди від доступу до нових потенційних покупців, а також вигоди для українського бюджету від покриття витрат на розробку нових збройних технологій завдяки партнерству з ЄС в дослідженнях і розробках.

У висновках Ради ЄС від 3 березня повторені пропозиції ЄС щодо Угоди про асоціацію, однак, ще необхідно з'ясувати, наскільки швидко вона може бути реалізована. У світлі цієї невизначеності решта цього розділу присвячена поточній співпраці з коротким викладом по кожній з областей, згаданих вище. Як уже згадувалося у вступі, співпраця з країнами Вишеградської четвірки розглядається в наступному розділі, і тому майбутнє будь-якої можливої військової співпраці з В4 розглядається там.

Прикордонна місія ЄС в Молдові та Україні (EUBAM)

ЄС співпрацював в рамках місії з прикордонної допомоги Україні і Молдові вздовж спільного кордону цих країн. Місія була створена у відповідь на спільне прохання з боку відповідних президентів двох країн у червні 2005 року про підтримку ЄС з нарощування потенціалу в галузі управління кордонами і митницями уздовж їх спільного кордону, включаючи секції, що межують з сепаратистським придністровським регіоном, на якому не присутні молдавські прикордонники через триваючий територіальний спір.

Місія офіційно почалась у листопаді 2005 року за дворічним мандатом, який чотири рази відновлювався. Поточний мандат, затверджений в кінці 2013 року, дійсний по листопад 2015 року. Бюджет місії ЄС на 2011-13 роки сягнув 21 млн євро. Місія з прикордонної допомоги спрямована на надання технічної допомоги і навчання українським та молдавським прикордонникам. В місії пройшли навчання більше 7000 посадових осіб, в основному з відповідних прикордонних відомств двох країн. Воно включає більше 300 посадових осіб, які взяли участь у навчальних візитах в прикордонні відомства ЄС для передачі знань і отримання передової практики. У 2007-2008 роках місія придбала для прикордонної служби в регіоні в рамках проекту BOMMULUK обладнання на 2,2 млн євро. Місія також бере участь у пропаганді ЄС у регіоні, її представники дають лекції в місцевих університетах і школах, організовують дні відкритих дверей та літні школи. У літніх школах взяли участь більше 6000 студентів, EUBAM має спільні заяви про співпрацю з 11 університетами. Інші досягнення включають координацію спільних операцій з прикордонного контролю, полегшення спільного патрулювання кордону з 2012 року, а також створення першого спільного пункту перетину кордону в Росошани – Брічень, відкритому в 2012 році.

Місія EUBAM в Молдові-Україні є прикладом того, коли співробітництво між Україною та ЄС може служити інтересам обох сторін, а також надавати ЄС ключову точку доступу з точки зору підвищення обізнаності про організацію та участі в просвітницьких та навчальних програмах, спрямованих на посадовців обох сторін і широку громадськість. Чи може продовжуватись це співробітництво та інформаційно-пропагандистська кампанія, багато в чому залежить від політичної волі в Києві і Брюсселі. Однак у випадку розвалу стосунків більш високого рівня не слід недооцінювати корисність зв'язків найнижчого рівня з службами безпеки такого роду.

EUPM в Боснії і Герцеговині

Поліцейська місія ЄС у Боснії і Герцеговині (EUPM BiH) була запущена 1 січня 2003 року. Вона діяла до червня 2012 року. Місія продовжила роботу міжнародних поліцейських сил ООН. У центрі уваги місії створення стійких поліцейських підрозділів під місцевою владою, які діють

відповідно до кращої міжнародної практики і загальних цілей мирних угод Париж/Дейтон. Місія бере участь в моніторингу, перевірці та наставництві місцевих поліцейських сил. З 2010 року вона приділяє додаткову увагу організованій злочинності та корупції. Протягом дії місії в ній служили більше 2200 співробітників поліції з країн ЄС, а також Канади, Норвегії, Ісландії, Швейцарії та України.

Участь України в місії була викладена в термінах двосторонньої угоди з ЄС, підписаної в 2002 році. В Угоді від України вимагається відповідати положенням Спільних дій 2002/210/CFSP, прийнятих Європейською Радою в березні 2002 року, в тому числі цілям місії. Україна, зі свого боку, погодилась відкомандирувати до місії п'ять осіб мінімум на один рік, виплачувати їм зарплату і покривати пов'язані витрати. Вона також погодилась сплачувати 25000 євро на рік на поточні витрати місії. Умови двостороннього договору були ідентичні договорам з Словаччиною та Болгарією, на той час країнами-кандидатами до ЄС. Україна залишалась відданою місії протягом 10 років її роботи, представлена одночасно не більше 5 або 6 особами. Хоча ця цифра може видатися невеликою, враховуючи, що загальний розмір місії варіювався від майже 900 до лише 83, включаючи місцевий персонал, внесок країн-не членів ЄС був набагато меншим і сягав від максимум 94 до лише 1 в кінці місії. Вклад України варіювався від приблизно 5% від контингенту не членів ЄС до 33% в 2009 році. Примітно, що це співробітництво тривало протягом усього періоду політичної нестабільності під час і після «помаранчевої революції». Це говорить про те, що продовження співпраці можливе навіть в часи політичної нестабільності, хоча і на порівняно низькому рівні.

EUPOL Proxima Македонія

Наступною місією ЄС за участю українських військових була EUPOL Proxima в Македонії (КЮРМ). Як і в місії в Боснії і Герцеговині, вона включала моніторинг, наставництво та консультування місцевої поліції з особливим акцентом на організованій злочинності і використанні європейського передового досвіду в місцевих установах міліції. Місія проходила з 15 грудня 2003 року до 14 грудня 2005 року.

Україна приєдналася до місії в середині 2004 року і була однією з чотирьох держав-учасниць не членів ЄС разом з Швейцарією, Норвегією та Туреччиною. Загальна чисельність місії складала 300 осіб, в тому числі 140 місцевих співробітників, 30 осіб цивільного допоміжного персоналу і 130 поліцейських з країн-учасниць. Вклади окремих країн були менше десяти осіб, проте даних по окремим країнам немає.

EUNAVFOR Аталанта

EUNAVFOR Аталанта почалась в грудні 2008 року у відповідь на постійні загрози високого рівня піратства в Червоному морі і відповідні загрози світовому судноплавству і торгівлі. Крім того, місія отримала особливий мандат захистити кораблі Всесвітньої продовольчої програми, які надавали допомогу в Сомалі, і відіграла незначну роль у моніторингу риболовецької діяльності біля берегів Сомалі. Місія представляє собою першу військово-морську місію в рамках CSDP і один з найамбітішних прогнозів військової потужності ЄС на сьогоднішній день. Мандат був продовжений кілька разів, і в даний час діє по грудень 2014 року.

Україна з 2010 року відправляла штабних офіцерів як до оперативного штабу в Нортвуді, Великобританія, так і до штаб-квартири ВПС, розташованої на борту флагмана. Крім внеску до співробітників штаб-квартири, в січні і лютому 2014 року український фрегат «Гетьман

Сагайдачний» приєднався до активних операцій військово-морських сил ЄС, прийнявши також участь в кінці 2013 року у місії по боротьбі з піратством під головуванням НАТО (операції «Ocean Shield»). «Гетьман Сагайдачний» – це фрегат класу Krivak III, флагман ВМС України. Він також додав вертольотної потужності військово-морським силам ЄС. «Гетьман Сагайдачний» покинув операційну зону 26 лютого 2014 року.

На відміну від попередніх місій CSDP, EUNAVFOR явно включає в себе військові зобов'язання і тісну співпрацю між українськими та європейськими флотами. У свою чергу, це створює необхідність вдосконалювати взаємодію між українськими та європейськими силами і доповнює існуюче співробітництво на рівні НАТО. Майбутнє цієї співпраці багато в чому залежить від політичної волі в Києві і Брюсселі.

Балканська військова група ЄС (HELBROC)

У липні 2011 року Україна приєдналася до Балканської військової групи під керівництвом Греції (також відомої під назвою HELBROC за ініціалами перших держав-учасниць – Греції, Болгарії, Румунії і Кіпру). При цьому Україна стала першою державою-не членом ЄС, яка приєдналась до групи. Участь України складалась з загону морської піхоти, літака Іл-76 з екіпажем, а також кількох штабних офіцерів до штаб-квартири групи, яка спочатку знаходилась в Ларисі, Греція. Початкова фаза очікування цієї військової групи стартувала у другій половині 2011 року і, як і під час інших військових груп ЄС, розгортання збройних сил в цей період не відбувалось.

Деякі питання були підняті щодо участі України в структурі військової групи, враховуючи її позаблоковий статус. Проте, Балканська військова група орієнтована на гуманітарні кризи і підтримку миру. Як така, вона не є проблемою для участі позаблокової держави. Україна також може вказати на активну участь нейтральних і позаблокових країн ЄС в інших військових групах, включаючи Ірландію, Австрію та Швецію. Також не треба скидати з рахунків можливості того, що Україна перегляне свій позаблоковий статус в світлі останніх подій.

На додаток до первісної фази очікування Балканська військова група має взяти участь у підготовці потужностей в першій половині 2014 року і знову в 2016 році. Оперативна підготовка всередині групи відновилась в січні 2014 року, знову ж таки за участю загону морської піхоти, розташованого у Феодосії в Криму. Триваючий та середньостроковий характер структури військової групи являє собою найбільш значний внесок України до інтеграції в європейські структури безпеки. Щодо інших аспектів її взаємодії з CSDP, продовження такої співпраці залежить від розвитку подій на політичній арені. Інтеграція в Балканську військову групу йшла паралельно з процесом Угоди про асоціацію. ЄС, як згадувалося вище, підтвердив свою пропозицію Угоди. Якщо новий уряд в Україні підтримає цю пропозицію, то співпраця в рамках CSDP, ймовірно, продовжиться і, можливо, навіть збільшиться.

Висновки по сучасному оборонному співробітництву ЄС-Україна

Як було показано вище, Україна є одним з найактивніших зовнішніх партнерів CSDP. Проте досягнення дещо мізерні — кілька невеликих поліцейських місій, участь у військовій групі, короткий термін співпраці з EUNAVFOR. Це так само стосується CSDP, як і України. Важко зрозуміти, як у відсутність більш надійних конструкцій і когерентного стратегічного мислення

на рівні ЄС будь-який зовнішній партнер може далі інтегруватися чи зробити щось більше, ніж участь на разовій основі в місіях або ініціативах, які відповідають його власним інтересам і можливостям. Врешті-решт, саме це роблять багато країн-членів ЄС. Проте незважаючи на це застереження, як видно з досвіду співпраці Україна-ЄС на сьогоднішній день, коли можливості і воля співпадають, партнерство стає і можливим, і позитивним. Крім того, ясно, що Україна має можливості, зокрема, в повітряних силах, але також і в розмінуванні та саморобних вибухових пристроях (СВП), чого потребує ЄС.

Україна і ЄС поділяють зацікавленість у стабільному сусідстві, безпечних кордонах і протидії контрабанді та організованій злочинності. У середньостроковій перспективі ЄС і Україна могли б також використовувати синергії між вимогами НАТО/Партнерства заради миру «Процес партнерства і огляду» (Partnership and Review Process, PARP), який орієнтований на поліпшення сумісності між силами України і НАТО, та процесом військової групи. Нарешті, для позаблокової держави обидві структури військової групи і окремих місій CSDP дають можливість українським військовим отримати досвід в цій області і в багатонаціональних операціях. Проте залишається застереження, що майбутнє співробітництво залежить від милості політиків, як в самій Україні з точки зору її геополітичної орієнтації, так і в рамках ЄС з точки зору його здатності створювати стабільні і когерентні структури для планування та реалізації CSDP.

Розділ 3. Еволюція Національної військової стратегії Угорщини в світлі вступу до НАТО та ЄС: уроки для України

Ласло Помі⁵⁷

Вступ

Остаточний варіант нової Національної військової стратегії (Nemzeti Katonai Stratégia) Угорщини був прийнятий урядом Угорщини 20 грудня 2012 року.⁵⁸ Ця робота ставить на меті проаналізувати політику нової Національної військової стратегії (НВС)⁵⁹, приділяючи особливу увагу аспектам безпеки і оборонної політики. Щоб зрозуміти зміни, автор коротко розглядає широкий фактичний внутрішній політичний контекст документа, а також надає вибіркове порівняння з попередньою Національною військовою стратегією, прийнятою на початку 2009 року.⁶⁰

Нинішній уряд Угорщини на чолі з прем'єр-міністром Віктором Орбаном (Viktor Orbán) прийшов до влади в травні 2010 року. Уряд Орбана був націлений на принципову реструктуризацію політичної системи Угорщини, починаючи від конституції до системи державного управління, від податкової політики до вищої освіти і т.д.

Нова Національна військова стратегія була підготовлена у зв'язку з прийняттям нової Конституції (так званого Основного Закону) у квітні 2011 року і нової Стратегії національної безпеки⁶¹ в лютому 2012 року. Таким чином, уряд слідував належній ієрархії підготовки стратегічних документів: після завершення роботи над найвищим за рангом урядовим документом, а саме Конституцією, в першу чергу була прийнята нова стратегія національної безпеки, а потім була розроблена нова Національна військова стратегія. Хоча для західного читача це може видаватись очевидною практикою, в Угорщині це був, фактично, перший випадок, коли ці документи були підготовлені у відповідній послідовності.

Разом три документи дають цілісну картину бачення урядом ситуації в галузі безпеки і оборони Угорщини та ролі Угорських сил оборони (УСО) в ній. Цілісність посилюється відносно швидким прийняттям трьох документів, що значно відрізняється від практики попередніх урядів. Попередня Стратегія національної безпеки Угорщини була прийнята в 2004 році, а стара Національна військова стратегія – в 2009 році. П'ять років, що минули між двома стратегіями, очевидно, не дозволили утворити цілісне бачення середовища національної безпеки і оборони.

⁵⁷ László PÓTI. Висловлені тут думки виражають точку зору автора і не представляють офіційну позицію Угорщини або Угорського інституту міжнародних відносин (Hungarian Institute of International Affairs).

⁵⁸ Уряд Угорщини: *A Kormány 1656/2012 (XII. 20.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájának elfogadásáról.* [Постанова Уряду No. 1656/2012 (XII. 20.) щодо прийняття Національної військової стратегії Угорщини.] 20 грудня 2012 року.

⁵⁹ Уряд Угорщини: *Nemzeti Katonai Stratégia. Tevezet.* [Національна військова стратегія. Проект.] 25 вересня 2012 року. Доступно на: http://www.kormany.hu/download/d/ac/a0000/Nemzeti%20Katonai%20Strat%C3%A9gia_tervezet.pdf станом на 2 січня 2013 року.

⁶⁰ Уряд Угорщини: *A Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiája.* [Національна військова стратегія Республіки Угорщина] Січень 2009 року. Доступно на: http://www.honvedelem.hu/files/9/13818/nemzeti_katonai_strategia_feher_konyv.pdf станом на 2 січня 2013 року.

⁶¹ Уряд Угорщини: *A Kormány 1035/2012 (II. 21.) Korm. határozata Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájáról.* [Постанова Уряду No. 1035/2012 (II. 21.) щодо Стратегії національної безпеки Угорщини.] 21 лютого 2012 року. Доступно на: http://www.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf станом на 2 січня 2013 року.

В новій НВС дев'ять сторінок, вона значно коротша, ніж її попередниця 2009 року на шістнадцяти сторінках. Крім того, новий документ не містить картинок, графіків та інших ілюстрацій, на відміну від НВС 2009 року. Що стосується її фізичного вигляду і структури, Національна військова стратегія тісно слідує зразку Стратегії національної безпеки: вона використовує такі ж самі пронумеровані абзаци, таку ж структуру глав і т.д. У цілому, обидва документи 2012 року показують набагато більше узгодженості з точки зору зовнішнього вигляду і структури, ніж попередні Стратегія національної безпеки (2004) та Національна військова стратегія (2009).

Стратегія складається з шести основних частин: введення, принципи фінансування, операційне середовище (ця глава складається з чотирьох підрозділів), завдання УСО, можливості (з трьох підрозділів) і заключне регулювання.

Стратегічне бачення безпеки

Будапешт сприймає трансатлантичні відносини і членство в ЄС як фундаментальні гарантії її безпеки. НВС слідує тій самій лінії, що й Стратегія національної безпеки: Угорщина свідомо уникає будь-яких пріоритетів між ЄС і НАТО і продовжує наголошувати на їх рівнозначності. Нова Стратегічна концепція НАТО і Загальна політика безпеки і оборони (Common Security and Defense Policy) ЄС сприймаються як фактори, які зміцнюють безпеку Угорщини. Таким чином, НВС підкреслює важливість як статті 5 Вашингтонського договору, так і положень щодо взаємної допомоги і солідарності Лісабонського договору.

Однак через динамічні і часто непередбачувані зміни в глобальній безпеці Національна військова стратегія оголошує, що військова сила залишається необхідною навіть в 21 столітті. В результаті взаємозалежності, яка характеризує глобальну безпеку, Угорщині необхідно вирішувати проблеми безпеки, навіть якщо фізично вони відбуваються далеко від країни. В НВС зазначається, що «навіть на початку 21-го століття в Європі і його околицях військова сила отримує головну роль в регіональному конфлікті», що цілком може бути витлумачено як посилення на війну 2008 року в Грузії і «арабську весну».

Що стосується конкретних загроз, то документ твердо заявляє, що ймовірність звичайного військового нападу на Угорщину та її союзників є незначною і, ймовірно, залишиться такою і в середньостроковій перспективі. Напад, проведений за допомогою нетрадиційних засобів, який переслідує обмежені амбіції, також малоімовірний, але не може бути повністю виключений.

В Стратегії підкреслюється, що поширення зброї масового знищення залишається непередбачуваною загрозою міжнародному миру і безпеці. Хоча в документі йдеться, що терористичні організації з глобальними амбіціями ослабли, він нагадує читачеві, що сам тероризм залишається важливою глобальною проблемою, що впливає як на трансатлантичне співтовариство, так і на Угорщину. Слабкі і неспроможні держави також залишаються можливим джерелом проблем безпеки.

В Стратегії визнається зростаюча важливість невійськових аспектів безпеки і асиметричних загроз. НВС особливо згадує доступність територій загального надбання, таких як відкрите море, космос, міжнародний повітряний простір, відповідно до Стратегічної концепції НАТО. Особлива увага приділяється питанням кібербезпеки, енергетичної та екологічної безпеки.

Фінансові ресурси

Перш ніж оцінювати фінансові положення НВС, потрібно взяти до уваги особливо важливий фактор економічного спаду в Угорщині. На відміну від початкових надій уряду, угорська економіка в 2011-2012 роках була в стагнації. Чи це є результатом світової фінансової кризи, чи радше пов'язане з невдалою економічною політикою уряду Орбана (або обидві причини) не становить предмет цього аналізу. Проте результат очевидний: навіть у довгостроковій перспективі не можна очікувати, щоб Угорщина збільшила свої витрати на оборону.

Насправді, навіть стагнація буде приємним сюрпризом для більшості секторів оборонної сфери. За даними SIPRI, бази даних з військових витрат,⁶² витрати на оборону Угорщини постійно знижувались з 2007 року. Вони так і не досягли 2% від ВВП, як очікувало НАТО: навіть у «найбагатші» роки (2001-2002) частка витрат становила лише 1,7-1,8%, в той час як зараз вона становить менше одного відсотка.

НВС визнає цю нестачу ресурсів, але прописані заходи майже не лишають місця для оптимізму в сфері оборони. У документі підкреслюється, що уряд взяв на себе зобов'язання принаймні зберегти оборонний бюджет 2012 року в 2013-2015 роках. Важлива деталь: в НВС йдеться про збереження номінального(!) значення, що де-факто означає щорічне зниження на 4-6%, залежно від інфляції національної валюти.

Згідно стратегії, оборонний бюджет почне рости лише з 2016 року, щороку мінімум на 0,1% ВВП. Таким чином, військовий бюджет Угорщини досягне 1,39% ВВП у 2022 році, тобто через десять років після прийняття НВС. З одного боку, сором'язливе формулювання про 1,39% – «наближення до середнього рівня європейських країн-членів НАТО» – цілком може бути витлумачено як мовчазне визнання економічних труднощів і низької важливості національної оборони в цілому.

Однак, з іншого боку, низькі витрати підтверджують низьке сприйняття урядом загрози. Якщо би Будапешт очікував будь-якої звичайної або нетрадиційної атаки найближчим часом або радикального погіршення обстановки в сфері безпеки країни, він би, безсумнівно, більше витрачав на національну оборону.

Угорські сили оборони і їх завдання

В НВС підкреслюється, що національна оборона Угорщини заснована на двох стовпах: безпосередній внесок країни і співпраця з союзниками. У цьому аспекті нова НВС буквально ідентична старій: саме це речення практично збігається в цих двох документах.

Основним завданням УСО є збройний захист незалежності, території, повітряного простору та матеріальних благ Угорщини проти збройних нападів ззовні. УСО повинні володіти необхідними базовими можливостями і повинні бути в змозі їх далі поліпшувати у разі різкого погіршення обстановки в сфері безпеки. Основні можливості повинні розроблятися відповідно до зобов'язань Угорщини в НАТО. Крім того, Угорські сили оборони повинні також бути в змозі брати участь у міжнародних місіях з врегулювання криз, що буде розглянуто нижче.

На додаток до цих завдань Угорські сили оборони повинні бути в змозі забезпечити підтримку приймаючої нації для союзних військ, співпрацювати у вирішенні природних і техногенних

⁶² The SIPRI Military Expenditure Database. Stockholm International Peace Research Institute. Доступно на: <http://milexdata.sipri.org/result.php4> станом на 2 січня 2013 року.

катастроф та гуманітарних криз. Крім того, УСО на додаток до своїх протокольних обов'язків допомагають цивільним властям вирішувати завдання, що потребують спеціальних навичок чи обладнання.

Що стосується кадрового складу УСО, НВС передбачає трирівневу структуру: професійні солдати, солдати-контрактники і добровільні резервісти.⁶³ Основи добровільних резервістських сил були закладені ще в 1999 році з метою поступової заміни призовної системи (нарешті відміненої в 2004 році) на повністю добровільні резервістські сили. Ці резервістські сили покликані забезпечити трудові ресурси, необхідні в разі стихійного лиха, надзвичайного правового статусу або оборони території. Таким чином, в мирний час вони надають базову підготовку громадянам, які йдуть добровольцями в армію тощо.

Участь у міжнародних місіях з врегулювання криз

Як вже було сказано вище, у НВС визнається необхідність участі в міжнародних місіях з врегулювання криз з метою зміцнення безпеки Угорщини та її союзників. Відповідно до низької ймовірності звичайної військової загрози, в ній говориться, що підрозділи УСО зазвичай використовуються в місіях з врегулювання криз. В НВС заявлено, що УСО можуть бути відправлені для участі в місіях за кордоном на основі відповідного правового мандата або в рамках міжнародних організацій (ЄС, НАТО, ОБСЄ, ООН), або в складі спеціальних коаліцій. Таким чином, НВС залишає відкрите вікно для участі в місіях типу 'коаліція бажаючих', на зразок очолюваної США війни в Іраку, навіть якщо вони не мають мандата від міжнародних організацій.

Документ передбачає, що незважаючи на те, що в даний час УСО беруть участь лише в малоінтенсивних міжнародних місіях, в середньостроковій перспективі вони мають бути здатними проводити і операції високої інтенсивності. Для досягнення цієї мети в НВС підкреслюється важливість людських ресурсів, безперервного навчання і правильного використання досвіду, накопиченого за кордоном.

В стратегії стверджується, що Угорщина має намір тримати за кордоном тисячу солдатів у міжнародних місіях з врегулювання криз, в основному керованих НАТО і ЄС. На практиці це означає продовження існуючої практики, незалежно від складної фінансової ситуації. Тим не менш, хочеться запитати, чи не є ці плани надто амбіційними порівняно із загальним розміром УСО, які складають менше 28 000 осіб. Це питання особливо актуальне, оскільки з цього числа лише приблизно 10 000 солдат дійсно здатні, навчені і підходять для таких місій.

Якщо цей рівень амбіцій переважатиме в остаточному варіанті стратегії, то виникає наступне питання: після виведення військ з Афганістану в 2014 році, де Угорщина знайде місце для цих 1000 солдатів? Зараз Афганістан є найбільшою місією УСО за кордоном: там служать понад 500 угорських солдатів. Решта знаходяться, в основному, на Балканах, а менша кількість служить на Синайському півострові і на Кіпрі. Беручи до уваги, що міжнародна військова присутність на Балканах зменшується, відповіддю в довгостроковій перспективі цілком може бути Африка, паралельно з триваючою там зміною місій ЄС з врегулювання криз.

⁶³ Для офіційного опису див.: Уряд Угорщини: *A Magyar Honvédség Önkéntes Tartalékos Rendszere*. [Добровільна резервістська система Угорських сил оборони] доступно на: <http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/a-magyar-honvedseg-onkent-es-tartalekos-rendszere> станом на 2 січня 2012 року; для експертного аналізу: Kern, Tamás: 'A Nemzetőrségtől az Önkéntes Tartalékos Rendszer reformjáiig.' [Від Національної гвардії до реформи добровільної резервістської системи.] *Nemzet és Biztonság*, березень 2010 року. Доступно: <http://nemzetesbiztonsag.hu/letoltes.php?letolt=130> станом на 2 січня 2013 року.

Крім того, в стратегії також передбачається, що в довгостроковій перспективі підрозділи УСО повинні бути здатними також проводити місії високої інтенсивності на додаток до поточних місій низької інтенсивності. Беручи до уваги фінансові обмеження, описані вище, може виникнути питання, звідки Будапешт братиме ресурси, щоб належним чином навчити і оснастити солдатів, які здатні брати участь в місіях високої інтенсивності?

У цей момент виникає невелике протиріччя між різними політичними цілями. А саме, складно підтримувати кількість солдатів за кордоном, розвивати можливості виконувати місії високої інтенсивності, продовжувати модернізацію обладнання (в тому числі оснащення, таке як вертольоти, БТР тощо) і робити це під час стагнації або просто незначного збільшення фінансових ресурсів.

Регіональна значимість для України

Оцінюючи НВС, можна твердо стверджувати, що Угорщина є стабільним і надійним партнером для всіх своїх сусідів, прихильниця мирного співробітництва з усіма ними і не бачить звичайної військової небезпеки або загрози практично з будь-якого боку.

Всупереч деяким радикальним націоналістичним і шовіністичним звинуваченням Угорщини, необхідно чітко відзначити, що Будапешт не має жодних територіальних претензій і жодних можливостей для таких намірів. Коли в тексті розглядаються завдання Угорських сил оборони, в ньому згадується оборона «населення Угорщини», а не «громадян Угорщини». Таким чином, Угорщина навіть з дуже спірним законом про громадянство не має таких амбіцій «паспортизації», як Росія, коли Москва говорить про захист російських громадян за кордоном.

Хоча в самій НВС дуже коротко розглядаються політичні аспекти НАТО, в документі більш високого рівня, Стратегії національної безпеки, міститься більш детальна інформація. У ньому чітко говориться, що Угорщина зобов'язується підтримувати членство в НАТО і ЄС усіх своїх сусідів або їх тісну співпрацю з цими двома організаціями. Це на практиці означає, що Будапешт залишається також твердим прихильником амбіцій України щодо подальшого посилення співпраці з ЄС і НАТО.

Розділ 4. Воєнна доктрина України та її відповідність євроінтеграційному курсу

Григорій Перепелиця⁶⁴

Вступ

Прийняття низки документів в галузі національної безпеки та оборони від 8 червня 2012 року, до яких належать Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» та Воєнна доктрина України, було обумовлено остаточним закріпленням нового зовнішньополітичного курсу країни, а також політичного режиму В. Януковича з приходом його до політичної влади у 2010 році. Відмінність зовнішньої, безпекової та внутрішньої політики В. Януковича від попередньої влади полягала в тому, що його курс передбачав: по-перше, відмову від перспективи членства в НАТО, законодавче закріплення позаблокового статусу та зближення з Росією у форматі поглибленого стратегічного партнерства; по-друге, у внутрішній політиці курс В. Януковича був спрямований на демонтаж демократичного ладу в країні і побудову авторитарного клептократичного режиму.

Відповідно, ці кардинальні зміни в зовнішній, безпековій та внутрішній політиці потребували суттєвої корекції таких керівних документів як Стратегія національної безпеки України⁶⁵ та Воєнної доктрини України⁶⁶, адже ці документи закріплювали курс України на членство в НАТО та ЄС, а також зміцнення демократичного режиму в Україні. В новій редакції Стратегії національної безпеки та Військової доктрини був збережений курс на європейську інтеграцію, проте вилучені положення про демократичний контроль над сектором безпеки та Збройними Силами України (ЗСУ), що значно послабило громадський та парламентський контроль над силовими структурами, а призначення останніх було переорієнтовано з нейтралізації зовнішніх загроз на переважно поліцейські функції, пов'язані з використанням збройних формувань всередині країни.

Ці зміни політичного характеру не відповідали основним принципам євроінтеграції та стандартам ЄС. З іншого боку, нова редакція як Воєнної доктрини, так і Стратегії національної безпеки України були логічним продовженням нормативного втілення положень Закону «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України», прийнятого Верховною Радою України 1 липня 2010 року, де відповідно були закріплені ключові зміни в політиці В. Януковича.

Нова редакція Воєнної доктрини і Стратегії національної безпеки

Нова редакція Воєнної доктрини і Стратегії національної безпеки віддзеркалювали ті зміни, які відбулись не тільки у внутрішній політиці, але й у міжнародному безпековому середовищі. Так, зокрема, в преамбулі Стратегії національної безпеки України зазначається: «Різновекторні геополітичні впливи на Україну в умовах неефективності гарантій її безпеки, «заморожених» конфліктів біля її кордонів, а також критична зовнішня залежність національної економіки обумовлюють уразливість України, послаблюють її роль на міжнародній арені та виштовхують на периферію світової політики, у «сіру зону безпеки». Спостерігається небезпечна тенденція

⁶⁴ Інститут зовнішньої політики (Україна)

⁶⁵ затверджена Указом Президента України В. Ющенка №105 від 12 лютого 2007 року

⁶⁶ затверджена Указом Президента України Л. Кучми №645 від 15 червня 2004 року

перегляду національних кордонів поза нормами міжнародного права. Застосування сили і погрози силою повернулися до практики міжнародних відносин, у тому числі в Європі.

Ухвалена вперше у 2007 році, Стратегія національної безпеки України не стала керівним документом для практичної діяльності органів державної влади, чому завадили їхня зосередженість на досягненні короткострокових політичних і економічних цілей, нехтування потребами стратегічного розвитку суспільства і держави. Внаслідок цього посилюються загрози національній безпеці, послабилася спроможність України захищати свої національні інтереси»⁶⁷.

Відмінності між Стратегією національної безпеки України та Національною військовою стратегією Угорщини

Особливістю цих стратегічних документів в порівнянні із західної традицією є те, що вони за змістом та призначенням суттєво відрізняються від подібних документів, прийнятих у міжнародній практиці, зокрема в порівнянні з практикою країн-членів ЄС. В Україні Стратегія національної безпеки є більш загальним документом, ніж Національна військова стратегія Угорщини чи Оборонна стратегія Словацької Республіки та інших країн ЄС, оскільки вона включає не тільки воєнні, а й інші сфери національної безпеки: політичні, економічні, інформаційні, екологічні. В цьому сенсі її до певної міри можна порівняти зі Стратегією національної безпеки США. Зміст, який викладається в оборонних та військових стратегіях країн ЄС чи стратегічних концепціях НАТО, відповідає рівню Воєнної доктрини України.

Так, якщо ми порівняємо визначення Стратегії національної безпеки України, Національної військової стратегії **Угорщини** та Воєнної доктрини України, то ми побачимо ці подібності та відмінності⁶⁸. Стратегія національної безпеки України та Національна військова стратегія Угорщини мають однакові елементи, і в цьому розумінні вона зводиться до визначення генеральної лінії, яка найкоротшим шляхом веде до поставленої мети, а також способів її досягнення. Проте, Національна військова стратегія Угорщини стосується виключно оборонної сфери, тоді як Стратегія національної безпеки України стосується шляхів та способів захисту національної безпеки України в цілому, включаючи і воєнну сферу.

Водночас, Національна військова стратегія Угорщини не зводиться до суто військової стратегії як вищої галузі військового мистецтва, яка охоплює теорію і практику підготовки збройних сил до війни, планування та ведення стратегічних операцій і війн в цілому. Угорська стратегія формулює також основні принципи воєнної політики, які передбачають не тільки підготовку збройних сил до оборони, але й застосування їх на міжнародній арені в політичних цілях. Невипадково, що вона називається Національною військовою стратегією Угорщини. В цьому сенсі угорська стратегія наближається до Воєнної доктрини України. Проте, Воєнна доктрина України більшою мірою базується на радянських традиціях. На відміну від Стратегії вона включає в себе формулювання та основні напрямки таких складових державної політики, як

⁶⁷ Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2012>

⁶⁸ **Стратегія національної безпеки України** відповідно до законодавства визначає загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. **Угорська Національна Військова Стратегія** визначає основні принципи, цілі стратегічного рівня, напрямки, інструменти та ресурси, які дозволяють силам угорської оборони виконати свою місію.

Воєнна доктрина України – це система керівних поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їм, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів. У Доктрині викладаються головні цілі, принципи та пріоритети воєнної політики України.

воєнна політика, воєнно-технічна, воєнно-промислова та воєнно-економічна політика.

За змістом нова редакція Воєнної доктрини України суттєво відрізняється від радянських доктрин і доктрин часів холодної війни, які являли собою систему поглядів на війну і підготовку до неї країни і збройних сил та основні способи її проведення. Отже, традиційні воєнні доктрини формували оборонну політику, цілі і принципи підготовки країни до оборони. В новій редакції Воєнної доктрини центральний змістовний елемент – війна – підміняється воєнним конфліктом. Відтак, зі змісту доктрини випадає завдання оборони країни, натомість приписується завдання запобігання та ліквідації чи нейтралізації воєнного конфлікту. Оскільки конфлікт можна врегулювати різними засобами, то зі збройних сил фактично знімаються завдання організації оборони країни, а застосування воєнної сили стає другорядним завданням, в той час як пріоритет віддається політико-дипломатичним та іншим невійськовим засобам.

До певної міри така трансформація змісту Воєнної доктрини була обумовлена необґрунтованим та загальноприйнятим переконанням в тому, що війна, або воєнний конфлікт є малоймовірним і тому жодна країна не вважається ворогом. Подібні формулювання властиві і для Спільної та безпекової політики ЄС та стратегічної концепції НАТО. В Стратегії Угорщини теж записано, що ризик агресії незначний, як в короткотерміновій, так і в середньотерміновій перспективі, вірогідність збройного зіткнення низька, але воно не виключається. Відповідно, увесь комплекс завдань щодо переведення країни на воєнний стан, мобілізаційної підготовки, воєнної економіки, організації оборони країни, військового будівництва втрачає свою актуальність. Виходячи з цього, в українській доктрині вказується, що запобігання та нейтралізація воєнних конфліктів має здійснюватися за рахунок наявної чисельності збройних сил, сформованих на контрактній основі, що не передбачає потужного резерву.

В угорській військовій стратегії, навпаки, в умовах обмежених ресурсів забезпечення оборони країни здійснюється завдяки підготовці потужного резерву та контрактної професійної армії. Сама ж армія розглядається як частина резервної системи Угорщини. Отже, Національна військова стратегія Угорщини виходить із потреб оборони країни. Воєнна доктрина України базується на Стратегії національної безпеки України і є нормативною основою для формулювання стратегії та концепції реформування Збройних Сил України. Разом з тим, рамки Воєнної доктрини дають більш широкий простір для формулювання політичних цілей, застосування воєнної сили та наукового обґрунтування засад воєнної політики.

Воєнна доктрина України

В цьому сенсі Воєнна доктрина України спирається на більш ґрунтовну науково-методологічну базу, хоча за своєю структурною логікою вона подібна до Національної військової стратегії Угорщини та інших країн Європейського Союзу. Відмінність змісту Воєнної доктрини України від Національної військової стратегії Угорщини полягає в тому, що її основним об'єктом є не оборона країни чи оборона та безпека союзників, а воєнний конфлікт. Саме цим об'єктом і визначається зміст розділів Доктрини. До основних методологічних переваг української доктрини варто віднести формулювання категоріального апарату та наукове обґрунтування методики аналізу воєнно-політичної обстановки (ВПО).

Оцінка ВПО виконується з точки зору спрямованості та усвідомленості намірів і дій сторін. Якщо наміри та дії іншої сторони воєнно-політичних відносин можуть завдати

шкоди національним інтересам України лише опосередковано, за певних умов, то вони класифікуються як воєнно-політичний ризик. Якщо інша сторона воєнно-політичних відносин висловлює наміри або здійснює дії без урахування інтересів України (тобто «свідомо»), то такі наміри та дії класифікуються як воєнно-політичний виклик. Якщо інша сторона воєнно-політичних відносин висловлює наміри або здійснює дії, які свідчать про готовність застосування воєнної сили проти України, то такі наміри та дії класифікуються як загроза застосування воєнної сили⁶⁹.

В новій редакції Доктрини вперше чітко сформульовані основні риси сучасних воєнних конфліктів, світові тенденції розвитку воєнно-політичної обстановки та загрози міжнародній безпеці, які ці тенденції породжують. З урахуванням специфіки розвитку України визначені внутрішні умови, які обмежують спроможність держави посилювати свою обороноздатність і можуть спровокувати агресивні дії іноземних держав. При розробці Доктрини в основу було покладене чітке розуміння принципово нового, більш варіативного та закамуюльованого **механізму виникнення сучасних воєнних конфліктів**, головними ознаками якого є:

підтримка із-за кордону внутрішніх політичних сил (фінансування, навчання методам і прийомам громадянського опору, підготовка спеціальних воєнізованих загонів);

озброєння внутрішніх політичних сил усіма доступними засобами, в т.ч. через нелегальне постачання легкого озброєння, і сприяння таким чином створенню незаконних збройних формувань;

проведення незаконними збройними формуваннями терористичних актів або провокацій із застосуванням зброї проти поліцейських сил держави або мирного населення іншого віросповідання, іншої національності тощо, захоплення окремих адміністративних територій;

світова інформаційна кампанія з дискредитації політичного режиму, фіксування його антинародного характеру;

пряма збройна агресія проти держави;

різноманітність інструментів, що використовуються під час ескалації напруженості зовнішніх і внутрішніх відносин (передусім інформаційно-психологічні засоби, політичний, економічний тиск, санкції);

відмова від захоплення території держави або зміни державного кордону як кінцевої мети конфлікту, прагнення лише політичного та економічного контролю над державною владою, забезпечення доступу до ресурсів країни⁷⁰.

Такі риси в останній час стали типовими для воєнних конфліктів в країнах Північної Африки та Близького Сходу в період так званої «Арабської весни».

Разом з тим, висновки, які зроблені при наявності цієї ґрунтовної методології оцінки воєнно-політичної обстановки, виявились хибними, що в кінцевому рахунку призвело до втрати територіальної цілісності країни та виникнення безпосередньої загрози втрати її державного суверенітету. Зокрема, в Доктрині розглядаються як можливі три **форми воєнного конфлікту** (ст.12). До них належать:

⁶⁹ О.Затинайко, В.Павленко, В.Бочарніков, С.Свешніков. Нова воєнна доктрина: аспекти воєнної доктрини України в умовах позаблокового статусу. / Альманах сектору безпеки 2012. К.: Видавництво «Заповіт», 2013. – С.52

⁷⁰ Там само. – С.54.

- збройний конфлікт, що може виникнути в разі обмеженого збройного зіткнення на державному кордоні між Україною та іншою державою (збройний конфлікт на державному кордоні) або збройних зіткнень всередині України (збройний конфлікт всередині держави) за участю непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань. Негативні наслідки для національної безпеки України можуть оцінюватися як значні. За певних умов можливе переростання збройного конфлікту в локальну війну;
- локальна війна, що може виникнути в разі збройної агресії проти України з боку іншої держави регіону. Негативні наслідки для національної безпеки України можуть оцінюватися як катастрофічні;
- регіональна війна, що може виникнути в разі збройної агресії двох і більше держав проти України. Негативні наслідки для національної безпеки України можуть оцінюватися як незворотні.

На основі таких оцінок в ст.13 робиться висновок: «Ураховуючи тенденції та умови розвитку воєнно-політичної обстановки у світі, Україна вважає, що збройна агресія, в результаті якої може виникнути локальна або регіональна війна проти неї, в середньостроковій перспективі є малоюмовірною»⁷¹, хоча менш ніж через два роки така війна стала реальністю.

З визначенням цих форм воєнних конфліктів впливає висновок: якщо критеріями ідентифікації є їх цілі та наслідки, то чому регіональну війну не може розпочати велика сусідня країна, яку Президент США Б. Обама визначив як «регіональна держава». Очевидно, що суб'єктом такого конфлікту автори Доктрини розглядали коаліцію країн НАТО. Тим більше, що у Національній військовій стратегії Угорщини пріоритет віддається регіональній війні в складі коаліції, тоді як участь в локальній війні майже виключається.

Локальна ж війна, за тлумаченням Доктрини, може бути тільки з боку іншої держави регіону. При цьому назва регіону і ознаки такої держави не уточнюються. Виходячи з такого тлумачення, можна дійти висновку, що, наприклад, Росія, якщо вона вступить у війну з Україною, буде переслідувати тільки обмежені, локальні цілі. Як показала реальність, Росія почала воєнну агресію з локальної війни, але її цілі мали більш масштабний характер, що дає всі підстави стверджувати про можливе переростання цієї локальної війни у війну регіональну. Отже, висновки викладені в ст. 13. Доктрини зроблені: по-перше, під політичну кон'юнктуру авторитарного режиму В. Януковича, де НАТО, Захід апіорі вважалися противниками, а Росія – потенційним союзником; по-друге, вони слугували певним виправданням небоєздатності, а відтак і неспроможності Збройних сил України виконувати своє основне призначення згідно ст. 17 Конституції України – захищати її державний суверенітет і територіальну цілісність від військової агресії. Таким чином, воєнно-наукова частина оцінки воєнно-політичної обстановки є вірною, а політична – хибною.

В третьому розділі Воєнної доктрини України заслуговують на увагу тільки умови виникнення воєнного конфлікту та застосування воєнної сили, які викладено в ст. 19 досить точно і конкретно. Проте, незважаючи на їхню чіткість вони так і не послужили підставою для прийняття відповідних стратегічних рішень щодо запобігання воєнній агресії Росії проти України.

Інші положення цього розділу практично усувають Збройні сили від заходів по запобіганню виникнення воєнного конфлікту. Пріоритет на цьому етапі воєнного конфлікту віддається

⁷¹ Воєнна доктрина України. <http://www.president.gov.ua/documents/14824.html>

виключно політико-дипломатичним засобам. Так, до основоположних принципів воєнної політики України по запобіганню виникненню воєнних конфліктів відносяться: забезпечення обґрунтованості воєнної політики; дотримання позаблокового та без'ядерного статусу; координація та узгодженість дій на міждержавному рівні.

Нажаль, якою б досконалою не була наукова обґрунтованість воєнної політики, вона не може зупинити агресора, який керується зовсім іншими, відмінними від науково обґрунтованих, мотивами та намірами. Узгодження дій на міжнародному рівні виявилось неефективним. Реакція міжнародної спільноти на агресію Росії була слабкою, часами суперечливою, несистемною та неадекватною. Прийняття будь-якого рішення щодо захисту територіальної цілісності України в Раді безпеки ООН блокувалось російським вето. ООН навіть не спромоглась забезпечити місію свого спостерігача в Криму, окупованому російськими військами.

Позаблоковий статус, який вважається згідно ст. 18 Воєнної доктрини «важливим фактором» зниження напруженості воєнно-політичної обстановки в регіоні, насправді тільки сприяв зростанню такої напруженості, оскільки посилював впевненість агресора в тому, що позаблокова Україна буде не в змозі отримати зовнішню воєнну допомогу, а самостійно Україна буде неспроможна протистояти воєнній агресії. Відмова України від принципу колективної оборони тільки посилила агресивні зазіхання Кремля, з одного боку, та породила слабку і неадекватну реакцію НАТО, з іншого. Не маючи ні юридичних, ні політичних підстав, Альянс обмежився досить слабкими заявами та іншими м'якими дипломатичними заходами у відповідь на воєнну агресію Росії проти України.

Крім того, теза про те, що дотримання політики позаблоковості розцінюється як важливий фактор зниження напруженості воєнно-політичної обстановки в регіоні суперечить Загальним положенням Стратегії національної безпеки України, де вказано, що «спостерігається небезпечна тенденція перегляду національних кордонів поза рамками міжнародного права», а гарантії безпеки України там же названі неефективними.

Отже, висновок, що впливає з таких суперечливих положень Доктрини, полягає в тому, що політично-дипломатичні інструменти без підкріплення їх чинником воєнної сили не можуть бути ефективними. У воєнному конфлікті на всіх етапах його розвитку вони мають бути тільки допоміжними, тоді як Україна вважала їх основними, виключивши при цьому будь-які можливості застосування воєнної сили.

Такими ж неефективними і непродуктивними виявились шляхи запобігання воєнного конфлікту, які були визначені ст.17 Воєнної доктрини України. Одні з них виявились нереальними взагалі, як то «юридично-правове оформлення міжнародних гарантій, наданих Україні у зв'язку з відмовою від ядерної зброї». Такі шляхи як «розширення міжнародного співробітництва з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць, території яких прилягають до державного кордону України», навпаки, сприяли розвитку сепаратизму та колабораціоністських настроїв відносно агресора в прилеглих до Росії східних регіонах, що власне зміцнювало переконання агресора в його легкій і повній перемозі у війні з Україною. Інші з перелічених шляхів, наприклад, такі як «забезпечення інформаційної безпеки», взагалі були проігноровані або не прийняті до уваги.

Під кінець, постає питання: до яких дій має вдатися Україна згідно ст. 20 Воєнної доктрини, щоб стримати воєнного агресора. Таких дій, передбачених Доктриною, небагато. Головне, необхідно:

- активізувати дії в міжнародному інформаційному просторі;
- звернутися до Ради Безпеки ООН, інших міжнародних та регіональних організацій, впливових держав, держав – гарантів безпеки України відповідно до Будапештського меморандуму щодо здійснення заходів з недопущення застосування воєнної сили проти України;
- увести правовий режим воєнного (надзвичайного) стану;
- демонструвати власну обороноздатність, готовність і рішучість до відбиття агресії, здатність заподіяння потенційному агресорові неприйнятних втрат.

Насправді ж замість цього – продемонстрували оборонну нездатність, неготовність та нерішучість у відбитті агресії, взагалі нездатність та небажання завдати агресору будь-якої шкоди. Звернення до Ради Безпеки ООН не дало ніяких дієвих результатів, окрім обговорення та прийняття розлогих заяв рекомендаційного характеру Генеральною Асамблеєю ООН. Що ж до країн – гарантів безпеки України, підписантів Будапештського меморандуму, то вони навіть не спробували на спільну зустріч. Більш того, одна з них (Росія) виявилася агресором, а Китай утримувався від будь-яких рішень та заяв на підтримку України. Воєнний стан в Україні так і не був введений ні під час, ні перед початком воєнної агресії.

Причиною всієї цієї бездіяльності і неспроможності є неадекватність оцінки воєнно-політичним керівництвом країни існуючих загроз та їхня нездатність приймати стратегічні рішення і втілювати їх в життя, а також відсутність ефективних засобів і ресурсів для стримування агресора.

Відмінності оцінки воєнно-політичної обстановки в Угорщині та Україні

Якщо порівняти оцінку воєнно-політичної обстановки, представлену в Національній військовій стратегії Угорщини, з оцінкою у Воєнній доктрині України, то вони суттєво відрізняються. Зокрема, в Національній військовій стратегії Угорщини зазначається, що загальносвітовою тенденцією є зростання «м'яких» загроз, проте воєнні загрози не знижуються. В цілому ж відзначається тенденція до зміцнення міжнародної безпеки і стабільності. Криза відзначається тільки в окремих регіонах. Серед невійськових загроз: зниження згуртованості ЄС; кібертероризм та інформаційні війни; дефіцит оборонного бюджету; розповсюдження зброї масового знищення; нелегальна міграція та інші. Ризик агресії проти Угорщини вважається низьким.

Виходячи з такої оцінки низького рівня загроз, основною вимогою Стратегії до Збройних сил Угорщини є їх здатність вирішувати цілі оборони в рамках НАТО та безпеки в рамках ЄС, спираючись на трансатлантичні зв'язки та європейський оборонний потенціал. Відтак, для реалізації зазначених цілей Стратегія ставить перед Збройними силами Угорщини такі завдання: захист території і повітряного простору країни; зміцнення її міжнародного авторитету та здійснення внеску в оборонний потенціал НАТО та ЄС. Головним принципом воєнної політики Угорщини вважається принцип колективної оборони.

Відмінності в оцінках воєнно-політичної обстановки, викладені в цих стратегічних документах двох країн, обумовлюються двома чинниками. По-перше, Угорщина є членом НАТО і спирається на принцип колективної оборони, що значно посилює її оборонну спроможність та гарантії безпеки і оборони країни від зовнішньої агресії. По-друге, Угорщина знаходиться в значно кращому безпековому та геополітичному середовищі, ніж Україна, яка стикається,

будучи в буферній зоні, зі значно вищим рівнем загроз своїй національній безпеці. Проте вузьким місцем Угорщини в сфері оборони є її обмежений ресурсний потенціал.

Ресурси. Оборонний бюджет Угорщини складає 0,1% ВВП. Згідно Стратегії, він має досягти 1,39% ВВП тільки до 2020 року. Для порівняння: оборонний бюджет України склав 1,07%, видатки на оборону 0,98%, тоді як Законом України про Збройні Сили України передбачено 3% ВВП. Проте структура видатків на оборону Угорщини відповідає міжнародним стандартам, на відміну від українського оборонного бюджету. Так, якщо співвідношення між фінансуванням утримання Збройних сил Угорщини, їх підготовкою та розвитком озброєнь і військової техніки складає 40:30:30, то в оборонному бюджеті України співвідношення становить 82:5,7:12,3⁷². За планами реформування Збройних сил України таке співвідношення в структурі оборонного бюджету у 2015 році має становити 42:25:32⁷³.

Особливість стану угорських сил оборони полягає в обмеженості фінансових і людських ресурсів. Такий дефіцит компенсується за рахунок системи колективної оборони, оптимізації військової структури, раціоналізації закупівель, збереження та експлуатації багатонаціональних можливостей співпраці з існуючою військовою технікою, ліквідації непотрібного дублювання завдань в рамках НАТО та ЄС. Особлива увага приділяється збільшенню угорських активів в Силах реагування НАТО і бойових груп ЄС. Людські ресурси Сил оборони Угорщини планується нарощувати за рахунок підвищень якісних параметрів: формування мотивації, відбору лідерів, якості бойової підготовки, підвищенню ефективності співпраці з союзниками.

Управління. Важливою умовою ефективного функціонування угорських Сил оборони, як зазначається в Національній військовій стратегії Угорщини, є адаптація організації та оперативного управління, впровадження інтегрованих та модульних систем, здатність виконувати завдання в автономному режимі. Важливим напрямком розвитку оборонних можливостей Угорщини є вдосконалення системи оборонного планування у відповідності до циклів планування НАТО та процесу розвитку можливостей ЄС. Розвиток воєнного потенціалу Угорщини в середньотерміновій і довготерміновій перспективі має бути спрямований:

- а) для захисту країни в рамках системи колективної оборони НАТО – залежно від ступеня агресії – для захисту збройних сил країни, прибуття союзників;
- б) здатність союзних військ на підтримку приймаючої країни;
- в) сприяти Альянсу в колективній обороні Угорщини, відповідно до зобов'язань;
- г) сприяти розвитку можливостей антикризового управління в ЄС і оперативної діяльності в рамках CSDP;
- д) мати можливість брати участь в повному спектрі операцій низької інтенсивності по стабілізації ситуації та операцій високої інтенсивності (бойових діях);
- е) брати участь у діяльності, пов'язаній з навичками боротьби зі стихійними лихами, в подоланні природних і промислових катастроф, усувати їх наслідки⁷⁴.

Якщо ми тепер порівняємо угорську систему підготовки країни до оборони з українською, викладеною в четвертому розділі Воєнної доктрини України, то побачимо суттєві відмінності.

⁷² Біла книга – 2012. К., Міністерство оборони України, 2013. – С.11.

⁷³ Стратегічний оборонний бюлетень на період до 2015 року (Біла книга України). К.: Аванпост-прим. 2004, – С.85.

⁷⁴ Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája (tervezet). – Р.9.

Українська система підготовки держави до збройного захисту національних інтересів (а не оборони країни!) складається з двох етапів: виникнення воєнного конфлікту та його локалізації і нейтралізації.

Пріоритетними напрямками підготовки держави до збройного захисту національних інтересів згідно зі ст. 23 Доктрини визначено:

удосконалення системи управління підготовки держави до збройного захисту національних інтересів на основі своєчасного виявлення, аналізу та наукового прогнозування воєнно-політичних ризиків, викликів і загрози застосування воєнної сили проти України;

удосконалення функцій, завдань військових формувань та органів спеціального призначення відповідно до принципу оборонної достатності, оптимізація їх кількісно-якісних параметрів;

ефективне застосування системи кадрового забезпечення централізованого типу, вдосконалення системи здійснення добору кадрів і комплектування військових формувань та органів спеціального призначення у ході їх професіоналізації;

підвищення ефективності військово-патріотичного виховання громадян України, забезпечення престижу військової служби, вдосконалення системи життєзабезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань;

підвищення оперативних і бойових (спеціальних) можливостей Збройних Сил України та інших військових формувань шляхом оснащення їх відновленими, модернізованими і новими системами озброєння, військової та спеціальної техніки, підтримання на належному рівні боєздатності, мобілізаційної та бойової готовності;

модернізація системи мобілізаційної підготовки держави відповідно до проведених реформ та економічних можливостей.

Наскільки ці напрямки виявились ефективними в реальності? Термін «оборонна достатність» був введений в понятійний апарат ще в часи Радянського Союзу. В Україні він також увійшов в обіг. Проте ні в Доктрині, ні в інших документах так і не визначені критерії оборонної достатності для України. Не визначено, відносно якої країни ця оборона може бути достатньою. Не визначено, до якого рівня конфлікту ми маємо нарощувати наш оборонний потенціал. Оскільки, як зазначено в Доктрині, воєнні конфлікти є малоімовірні, то і нагальної необхідності для визначення рівня оборонної не було.

Що стосується такого напрямку як здійснення добору кадрів і комплектування військових формувань у ході професіоналізації на контрактній основі, то цей добір кадрів здійснювався на територіальній основі за місцем проживання. Хибність такого територіального принципу виявила військова окупація Криму Росією, коли українські військовослужбовці-контрактники жителі півострова перейшли служити на бік агресора і практично не чинили супротив захопленню їхніх частин. Виходячи з такого принципу, негайно має бути введена екстериторіальна система добору військових кадрів. Інший важливий напрямок – відновлення, модернізація та закупівля військової техніки – вимірюється одиницями, що означає, що за двадцять років цей напрямок практично так і не був реалізований. Модернізація системи мобілізаційної підготовки держави повністю розвалена і розграбована, система місцевих військових комісаріатів наполовину знищена.

Завдання Збройних Сил та їх застосування. Четвертий розділ Національної військової стратегії Угорщини чітко формулює завдання угорських збройних сил по обороні країни.

В ньому зазначається, що основним їх завданням є самостійний або колективний захист незалежності, території, повітряного простору, населення і ресурсів Угорщини від зовнішньої агресії. Угорщина має виконувати зобов'язання, пов'язані з членством в Альянсі, та інші міжнародні зобов'язання – зокрема, такі як колективна оборона і врегулювання криз, гуманітарні зобов'язання, зміцнення довіри і безпеки.

Виконуючи ці завдання, угорські сили оборони повинні бути готовими приймати участь в широкому діапазоні операцій, від низької до високої інтенсивності. Хоча участь у конфліктах високої інтенсивності передбачається здійснювати тільки в середньотерміновій перспективі.

На відміну від Національної військової стратегії Угорщини, завдання Збройних Сил України (ЗСУ) та способи їх застосування у Воєнній доктрині України формулюються зовсім по-іншому. По-перше, стратегічні завдання ЗСУ формулюються не стосовно оборони країни, а стосовно воєнного конфлікту. По-друге, у разі збройної агресії проти України прямого застосування Збройних сил взагалі не передбачається, а відбиття її має здійснюватись шляхом «відмови агресора від подальшого застосування воєнної сили з повним відновленням територіальної цілісності і суверенітету України, а також до надання гарантій щодо відшкодування завданих збитків» (ст.31). Хто і у який спосіб буде примушувати агресора до такої відмови – невідомо.

По-третє, у разі збройного конфлікту рекомендується не застосовувати Збройні сили, а досягати «згоди між сторонами конфлікту» про відмову від вимог, що порушують конституційний лад і територіальну цілісність України, від подальшого застосування воєнної сили, а також про роззброєння незаконних воєнізованих або збройних формувань. З ким пропонується Україні досягти згоди? З агресором? Іншими словами, в статті 31 Доктрини Україні пропонується бути одночасно і стороною конфлікту, і посередником у перемовинах з агресором.

По-четверте, у разі застосування воєнної сили Україна не буде робити це першою, як зазначено в ст. 32 Доктрини, що й сприяло воєнній окупації Криму російськими військами. На практиці це означає, що Росія і в подальшому може здійснювати воєнну окупацію України без єдиного пострілу.

По-п'яте, у разі збройного конфлікту або збройної агресії на державному кордоні України планується застосовувати Збройні Сили України відповідно до планів їх застосування та здійснювати територіальну оборону, яких, в принципі, не існувало. Рекомендується також звернутись до країн-гарантів, підписантів Будапештського меморандуму та Ради Безпеки ООН, нульова результативність яких в таких ситуаціях всім відома.

По-шосте, не виключається можливість отримання воєнної допомоги від інших держав та міжнародних організацій, але при цьому нічого не сказано, від кого позаблокова Україна може отримати таку допомогу і яка держава наважиться на таку допомогу, не маючи для цього жодних юридичних підстав.

Висновки

Воєнна доктрина потребує докорінних змін її змістовної і концептуальної частин у відповідності до існуючих воєнних реалій та намірів інтегруватися в ЄС.

Чи може в цих змінах бути використаний угорський досвід формулювання та реалізації національної військової стратегії? Може, але тільки в тому випадку, коли Україна відмовиться від позаблокового статусу і обере модель, в основі якої лежить принцип колективної оборони.

Зважаючи на те, що найближчим часом уряд України не вважає таку модель прийнятною, то такий досвід Україні може бути корисним тільки частково, зокрема в питаннях, які стосуються ефективного та раціонального використання обмежених ресурсів, вдосконалення резервної системи, дій національних сил оборони та їх завдань в регіональних конфліктах, вдосконалення оперативного управління Збройними силами, впровадження інтегрованих і модульних систем та здатності військових з'єднань діяти в автономному режимі.

Що стосується поглиблення співпраці України з ЄС в сфері безпеки і оборони та відповідності вимогам євроінтеграції, то в цьому сенсі мають бути змінені, в першу чергу, воєнно-політичні принципи керівництва Збройними силами. Головними з таких воєнно-політичних вимог є деполітизація та повернення до системи цивільного демократичного контролю над Збройними силами та іншими силовими структурами України, його парламентської та громадської складової.

Іншим важливим питанням євроінтеграції в сфері безпеки є наявність відповідних ресурсів та ефективність підрозділів ЗСУ у співпраці з ЄС. В цьому сенсі Україна має набагато більший потенціал і приймає значно більшу участь у заходах ЄС зі зміцнення міжнародної безпеки, ніж Угорщина.

Співробітництво з ЄС в сфері безпеки і оборони здійснюється в рамках Робочого плану співробітництва Збройних Сил України і Секретаріату Ради ЄС. У рамках розвитку воєнно-політичного діалогу відбуваються робочі зустрічі начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України з Головою Військового комітету Європейського Союзу. Проводяться консультації з розвитку військово-політичного діалогу, залучення сил та засобів Збройних Сил України до операцій з урегулювання криз під проводом ЄС та чергування у складі бойових тактичних груп (БТГ) ЄС. Разом з Європейською оборонною агенцією (EDA) визначено перспективні напрями співробітництва та участі України у проектах ЄС, що викликають взаємний інтерес.

Продовжується участь Збройних Сил в операції ЄС «EU NAVFOR ATALANTA». Проведена велика робота щодо перспективного залучення сил та засобів Збройних Сил до БГТ ЄС «HELBROC» (Греція, Болгарія, Румунія, Кіпр), чергування якої в ЄС планується у першому піріччі 2014 року, та до БГТ ЄС, яка формуватиметься країнами-членами Вишеградської четвірки (Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Чехією)⁷⁵.

Поглиблені взаємовідносини між Україною та Європейським Союзом сприяли збільшенню значущості держави в європейській системі безпеки і оборони та реалізації пріоритетів зовнішньої політики України як ключового елемента її європейської інтеграції. Пріоритетними напрямками подальшої співпраці України з ЄС в рамках Спільної безпекової та оборонної політики і надалі мають бути: розширення формату військово-політичного діалогу; навчання українських офіцерів в освітніх закладах ЄС; підготовка до багатонаціональних навчань з підтримки миру та логістична підтримка операцій ЄС; залучення Збройних Сил України до бойових тактичних груп ЄС⁷⁶.

⁷⁵ Біла книга – 2012. – С.52.

⁷⁶ Там само.

ЧАСТИНА 3.
СУДОВА РЕФОРМА

Розділ 1. Трансформація судової системи в країнах Вишеградської четвірки

Іво Слосарчік⁷⁷

Судова система в країнах Вишеградської четвірки

Ця коротка робота ставить на меті розглянути три елементи судової реформи в країнах Вишеградської групи. Перший елемент – це формування конституційної судової системи в країнах Вишеградської четвірки і вирішення дилеми, з якою стикаються конституційні судді в процесі визначення своєї ролі у судовій системі та політичному середовищі країн Вишеградської групи. Другий елемент, розглянутий в цій роботі, – це поступова трансформація загальної судової системи, зокрема, пошук балансу між інструментами, орієнтованими на незалежність та ефективність роботи судів. Нарешті, в роботі розглядаються кілька елементів впливу Європейського союзу на трансформацію судової системи в країнах Вишеградської групи, у тому числі на обмеження судової системи.

Будівництво системи Конституційних судів в країнах Вишеградської четвірки

Конституційна судова влада є відносно новим явищем у країнах Вишеградської групи. За винятком Польщі, де Конституційний суд був створений в останні роки комуністичного режиму, система конституційних судів була сформована під час демократизації країн Вишеградської четвірки. Нові конституційні суди дозволили вирішити дилему (без) перервності судової системи, підтримати відносну спадкоємність в загальній судовій системі, а також створити новий судовий «Центр підвищення кваліфікації» за межами старих судових структур; в цьому відношенні надихнула післявоєнна Німеччина.

У перші роки свого існування нові конституційні суди повинні були налагодити відносини з загальною судовою владою. На найбільш абстрактному рівні конституційні суди не є судами «найвищого рівня» у відповідних країнах, а виступають як спеціальний судовий орган, відповідальний за захист конституційного ладу. Однак, оскільки громадяни отримали доступ до конституційних судів через конституційні скарги на вироки судів загальної юрисдикції, конституційні суди зіткнулись зі спокусою виступати де-факто апеляційними судами, що «коректують» загальну судову систему, формально використовуючи аргументацію, що базується на конституції.

Політики країн Вишеградської групи лише з часом зрозуміли важливість конституційного правосуддя для практичної політики. У деяких випадках час навчання політиків було прискорено, коли Конституційний суд блокував рішення, яке мало широку (міжпартійну) політичну підтримку – наприклад, коли Конституційний суд Чехії в 2009 році заборонив дострокові вибори (які підтримувала конституційна більшість в парламенті) або під час виборчої реформи 2001 року, коли були посилені мажоритарні елементи у парламентських виборах. Реакція політиків була, в основному, двояка: більше уваги приділялось призначенню суддів (враховуючи затримки і політизацію процесу призначення) і спробам парламентської опозиції використати конституційні суди як «третю палату парламенту» в законодавчому процесі. Лише деколи, наприклад, під час другого уряду Орбана в Угорщині, політики обрали зменшення компетенції конституційних судів.

⁷⁷ Ivo Šlosarčík LL.M. Ph.D., Карлів університет (Чехія)

Конституційні суди в країнах Вишеградської четвірки також стали значними суб'єктами в (не)застосуванні законодавства ЄС. Аналогічно своїм колегам в старих країнах-членах ЄС конституційні суди в країнах Вишеградської групи прийняли верховенство закону ЄС із застереженнями, що було продемонстровано, наприклад, в рішеннях польського і чеського конституційних судів щодо «європейських ордерів на арешт» і рішенні чеського конституційного суду щодо «словацької пенсії», які не прийняли аргументацію Вищого адміністративного суду, що брав за основу законодавство ЄС.⁷⁸

Загальна судова система: управління суддями, їх незалежність

На відміну від конституційного правосуддя, трансформація судів загальної юрисдикції в країнах Вишеградської групи демонструє сильну спадкоємність. Робоче навантаження на суддів загальної юрисдикції збільшилось, в першу чергу, в областях комерційного права та судового контролю виконавчої влади. Таким чином, питання судової ефективності, а також судової незалежності стали основними в дебатах про реформу судів країн Вишеградської групи.

Жодне з перерахованих вище питань – ефективність або незалежність – не отримало чіткого пріоритету. Замість цього країни Вишеградської групи шукали баланс цих принципів. Країни Вишеградської четвірки випробували кілька моделей відносин між виконавчою владою і загальними судами, іноді залучаючи конституційне правосуддя. Наприклад, чеський Конституційний суд встановив обмеження на застосування виконавчої влади для звільнення голів загальних судів від займаної посади, не погодившись, що їх роль є суто управлінською і їх звільнення не порушує незалежність судової системи (оскільки вони залишаються суддями). Результатом стала гібридна система, коли судові чиновники можуть бути звільнені з займаних посад тільки за рішенням дисциплінарного сенату, який складається з суддів, прокурорів, адвокатів і представників інших юридичних професій і які діють під егідою Верховного адміністративного суду. Водночас, судові чиновники призначаються тільки на обмежений період (10 років для верховних судів, 7 років для інших судів). Водночас досвід Словаччини продемонстрував ризики надання надмірних повноважень органам самоврядування, що перешкодило ефективному зовнішньому контролю ефективності роботи судів і зловживань самоврядування.⁷⁹

Мобільність суддів між судовою і виконавчою владою являє собою ще один лейтмотив судової реформи в країнах Вишеградської групи. Тимчасовий розподіл суддів в міністерство юстиції або інші органи виконавчої влади (з тимчасовим призупиненням їх судових функцій) може підвищити обізнаність виконавчої влади щодо практичної роботи судової системи. Водночас занадто близькі стосунки з виконавчою владою можуть сприйматись як загроза незалежності відповідних суддів і вважатись перешкодою їх судовій кар'єрі.⁸⁰

⁷⁸ Рішення Pl. ÚS 5/12 від 31 січня 2012 року, в якому CCC ігнорує прецедентне право Суду Європейського союзу щодо правил ЄС по недопущенню дискримінації, сформульовані в (схожому, але іншому) випадку, який раніше було відправлено до Суду ЄС чеським Верховним адміністративним судом. CP Šlosarčík, Ivo. Чехія 2009-2012 роки: Щодо неконституційного внесення змін до Конституції, Межі права ЄС і прямих президентських виборів. *European Public Law*, 2013, вип. 19, №3, стор. 435-447.

⁷⁹ Cf. Němeček, Tomáš. Justice jako česká konkurenční výhoda. In *Odkial a Kam. 20.rokov samostatnosti*. Bratislava: Kaligram 2013, s. 251-252.

⁸⁰ У Чехії проблема мобільності між виконавчою і судовою владою може бути продемонстрована з допомогою досвіду Jaroslav Bureš. Він був суддею Верховного суду до 2001 року, коли був призначений на посаду міністра юстиції, а потім заступником голови Законодавчої ради уряду. У 2006 році він повернувся в судову владу, але його просування на посаду заступника голови Верховного суду було зупинене Конституційним судом. Навіть якщо Конституційний суд офіційно виправдав своє рішення, перш за все, процедурними помилками у процесі призначення, закиди щодо відсутності судової

Обмежений і неоднозначний вплив ЄС на судову систему держав-членів

В Копенгагенських критеріях 1993 року, які встановили загальні політичні та економічні орієнтири для держав, що прагнуть до вступу в ЄС, записано, що членство в ЄС «*вимагає, щоб країна-кандидат досягла стабільності інститутів, що гарантують ... законність ...*». Таким чином, приєднання вимагає не тільки політичної, конституційної і законодавчої бази, яка гарантуватиме законність, але й встановлення достатньо незалежної та ефективної судової системи.

Проте, законодавство ЄС містить відносно невеликий каталог норм, що стосуються судової системи. Судові системи країн Євросоюзу істотно відрізняються, в тому числі в питаннях добору суддів, суддівського самоврядування або структури вищих національних судів. «Жорсткий» закон ЄС напряду вирішує лише обмежене число судових питань, зокрема тих, які пов'язані зі здатністю суддів правильно застосовувати закони ЄС, наприклад, шляхом відповідних посилань на Суд Європейського союзу, прямого застосування обраних норм ЄС у внутрішньодержавних процедурах або ефективного санкціонування порушень правил ЄС з боку приватних осіб. Стосовно інших, більш загальних, аспектів національної судової системи судочинство ЄС є дещо розмитим або навіть відсутнім. Хартія Європейського Союзу про основні права містить декілька положень, що стосуються, хоча і побічно, національних судових систем (заборона зворотної сили покарання, *ne bis in idem*, право на справедливий суд). Крім того, установчі договори дозволяють, відповідно до статті 7 Договору про Європейський Союз, призупинити права держави-члена, чия судова система «серйозно і наполегливо» порушуватиме фундаментальні цінності Європейського Союзу. Проте, процедура статті 7 спрямована на випадки системного краху демократичних інститутів в державі-члені і не має застосовуватись в більш частих випадках неефективності або інших проблем судової діяльності.

На практиці, однак, роль ЄС як опікуна незалежної та ефективної судової системи в державах-членах є обмеженою, особливо коли проблема лежить за межами особливостей застосування законодавства ЄС. Наприклад, коли другий уряд Віктора Орбана змінив угорську конституцію і відповідне законодавство в напрямку зміцнення (на партійній основі) виконавчого та парламентського контролю над угорською судовою системою, Європейська Комісія зреагувала (шляхом фіксування порушення) лише на відносно невелике і «технічне» питання обов'язкового дострокового виходу на пенсію старших суддів на основі законодавства ЄС, що забороняє дискримінацію за віковою ознакою. Інші питання, такі як обмеження компетенції конституційного суду або більш політизовані правила призначення суддів були вирішені Комісією шляхом відносно м'якої політичної комунікації з угорським урядом.⁸¹ Відповідь Європейського парламенту була більш прямою, але розмитою міжпартійною конкуренцією і відсутністю ефективних інструментів для забезпечення позиції парламенту.⁸²

Нещодавно Європейська Комісія виступила з низкою ініціатив, спрямованих на підвищення загальної ефективності судових органів держав-членів. Вівіан Редінг, комісар ЄС з юстиції, фундаментальних прав і громадянства, оголосила в 2013 році про запуск «табло ЄС з питань

незалежності Bureš зіграли свою роль під час розгляду справи. Jaroslav Bureš повернувся до Верховного суду в Празі, а пізніше, в 2013 році, був призначений на посаду його голови.

⁸¹ Dawson, Mark – Muir, Elise. Hungary and the Indirect Protection of EU Fundamental Rights and the Rule of Law. *German Law Journal*, Vol. 14. No.10, p. 1962-1963.

⁸² Cf. Šlosarčík, Ivo. Democracy fatigue in Central Europe and the absent EU response. V4 Revue. 5.11.2012. <http://visegradrevue.eu/?p=1202>.

юстиції», яке порівнює деякі елементи незалежності та ефективності національної судової системи в країнах-членах ЄС для сприяння обміну передовим досвідом між членами ЄС та встановлення «товариського тиску» на гірших виконавців. Крім того, питання судової реформи міститься в шести специфічних рекомендаціях, підготовлених Комісією (і затверджених Радою) в рамках «Європейського семестру», спрямованого на підвищення конкурентоспроможності економік держав-членів (з Вишеградської групи це стосується Польщі і Угорщини). Питання судової реформи також піднімалось в деяких пакетах національних реформ, узгоджених в рамках допомоги ЄС та МВФ проблемним країнам Єврозони після кризи 2010 року. Крім того, якість судової системи і верховенства права Болгарії і Румунії з моменту їх вступу до ЄС у 2007 році описані в Механізмі співпраці та верифікації Європейської Комісії.

ЄС відносно більш амбітний в питаннях трансформації судової системи в країнах-кандидатах. Стан судової системи розглядався у відповідних розділах регулярних звітів Комісії про прогрес (або його відсутність) в країнах-кандидатах на вступ. Іноді аналіз Комісії відзначався непослідовністю і відсутністю чітких орієнтирів. Наприклад, в критичному аналізі Коченова щодо впливу ЄС на верховенство права в країнах-кандидатах згадується ситуація, коли Європейська Комісія попросила Румунію створити повністю незалежний інститут підготовки суддів (як гарантію незалежності судової системи), а рішення Чеської Республіки зосередити підготовку юридичних кадрів в напівавтономному органі під егідою Міністерства юстиції оцінили як позитивний крок до узгодженості навчального процесу.⁸³ В інших ситуаціях, однак, Європейський Союз зміг послати чіткий сигнал країнам-кандидатам. Неповага урядів до висновків Конституційного суду була однією з причин затримки початку переговорів між Словаччиною і ЄС про вступ.⁸⁴

Таким чином, ЄС краще працює над запровадженням судової реформи під час підготовки до вступу, але навіть в цьому випадку не надає чітких моделей або тестів продуктивності. Європейський союз усвідомлює ці недоліки і виступив з низкою ініціатив з метою підвищення своєї ролі в оцінці та вдосконаленні судової системи як всередині ЄС, так і в країнах-сусідах. Станом на весну 2014 року поки ще зарано робити будь-які оцінки цих дій або прогнозувати майбутню роль ЄС у цій сфері.

Висновки: три дилеми судової реформи в країнах Вишеградської групи

Досвід країн Вишеградської групи в судовій реформі ілюструє три дилеми, які необхідно вирішити експертам, політикам та виборцям в країнах з перехідною економікою.

Перша дилема стосується конституційної судової влади та пошуку балансу між її статусом судового органу і політичного гравця.

Друга стосується інтенсивності залучення виконавчої влади до управління загальною судовою системою і її пошуку збалансованого співробітництва, яке б поважало незалежність судової

⁸³ De Ridder, Eline – Kochenov, Dimitry. Democratic Conditionality in the Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing, *European Foreign Affairs Review* 16:589-605, 2011.

⁸⁴ У цьому контексті «справа Gaulieder» привернула особливу увагу за кордоном. František Gaulieder був обраний до Національної ради Словаччини (словацького парламенту) у 1994 році по партійному списку Руху за демократичну Словаччину («Hnutie za demokratické Slovensko»). У 1996 році Gaulieder покинув парламентський клуб через розбіжності з лідерами Руху. Пізніше голова парламенту отримав заяву про відставку Gaulieder, яка, проте, була оголошена фальшивою самим Gaulieder. Незважаючи на протест Gaulieder, Національна Рада Словаччини відкликала його депутатський мандат. Gaulieder успішно опротестував своє виключення з парламенту в Словацькому Конституційному суді, але незважаючи на рішення суду в липні 1997 року йому не дозволили знову зайняти свій парламентський пост до відставки уряду Мечіара в 1998 році. Cf. Leška, Vladimír. Slovensko 1993-2004. Léta obav a nadějí. Praha: Ústav mezinárodních vztahů 2006, s. 60-61.

влади від політичного тиску, забезпечуючи при цьому достатні стимули для ефективної судової роботи.

Нарешті, третя дилема судової реформи в країнах Вишеградської групи пов'язана з членством в Європейському Союзі. І країни Вишеградської четвірки, і ЄС повинні подолати розбіжності між очікуваннями, що містяться у вимогах ЄС до якості судової системи країн Вишеградської групи, та відносно скромними, хоча і такими, що покращуються, компетенцією та досвідом ЄС у цій сфері.

Розділ 2. Судова реформа в Україні: проблеми та перспективи

Євген Захаров⁸⁵

Перебіг судової реформи

31 травня 2010 року Президент подав до парламенту проект закону «Про судоустрій та статус суддів»⁸⁶. Уже 3 червня без жодного громадського та парламентського обговорення законопроект був прийнятий у першому читанні. 6 липня була оприлюднена редакція закону до другого читання, що практично не містила суттєвих змін у порівнянні з попередньою редакцією. І вже 7 липня парламент прийняв закон у цілому. Правозахисні та інші громадські організації, а також громадські активісти (загалом 132 особи) звернулися до Президента з проханням застосувати вето до закону⁸⁷, проте Президент підписав закон, і він набув чинності 27 липня 2010 року.

Попри достатньо різну оцінку цієї реформи, більшість експертів все-таки схиляється до того, що реформа мала свої позитивні сторони, але значною мірою погіршила ситуацію, оскільки розбалансувала судову систему та зробила суддів більш залежними від політиків. Також низку нововведень можна вважати порушенням права на справедливий суд⁸⁸.

Серед позитивів відзначають чітке визначення законом процедури добору суддів та їхнього соціального й матеріального забезпечення, завершення створення спеціалізованих судів: адміністративних, цивільних, кримінальних та господарських судів, а також ліквідацію військових судів. Проте достатньо дивною залишається функція Верховного суду, який позбавлений майже всіх своїх повноважень. У такій ситуації фактично не передбачено ефективної системи узгодження судової практики. А Верховний суд позбавлений можливості впливати на судову практику спеціалізованих судів.

Загалом можна навести такі основні недоліки судової реформи⁸⁹:

1. Значне розширення функцій Вищої ради юстиції щодо призначення та звільнення суддів, а також проведення дисциплінарного провадження щодо суддів. Крім того, закон передбачає, що голів і заступників голів усіх судів, за винятком Верховного суду, призначає на посади і звільняє з них Вища рада юстиції (ВРЮ) за поданням відповідної ради суддів. При цьому Вища рада юстиції залишається політичним органом, що в основному формується іншими органами влади. Крім того, ч. 1 ст. 131 Конституції вичерпно визначає повноваження ВРЮ, а цих повноважень там немає.

2. Залишаються повноваження Президента створювати та ліквідовувати суди за поданням Міністра юстиції та голови вищого спеціалізованого суду (стаття 19 закону), що суперечить п. 1 статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини, котра вимагає, щоб суд був установлений законом. Це означає, що «судочинство в демократичному суспільстві мусить

⁸⁵ Голова Правління Української Гельсінської спілки з прав людини (Україна)

⁸⁶ Доступний тут: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37806.

⁸⁷ Див. текст звернення тут: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1279436602>.

⁸⁸ Див., наприклад, Новий Закон про судоустрій: швидке і неякісне правосуддя від розумних, але залежних суддів, <http://www.pravo.org.ua/?w=r&i=&d=861>; Закон про судоустрій і статус суддів – плюси і мінуси, радіо «Свобода», <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2119835.html>.

⁸⁹ <http://www.khpg.org/index.php?id=1298296524>

залежати не від розсуду виконавчої влади, а має регламентуватися законом, джерелом якого є парламент».

3. Статтею 86 Закону «Про судоустрій і статус суддів» збережено інквізиційну процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, за якої член Вищої кваліфікаційної комісії суддів або Вищої ради юстиції одночасно здійснює перевірку щодо судді, готує висновок за результатами перевірки і бере участь в ухваленні рішення у дисциплінарній справі. Іншими словами, член дисциплінарного органу для судді фактично є й слідчим, і обвинувачем, і суддею. Це порушує принцип змагальності та безсторонності. Відповідно до європейських стандартів, дисциплінарна процедура має бути аналогічною до визначеної п. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини та в повному обсязі гарантувати право на захист⁹⁰.

4. Склад з'їзду суддів України та Ради суддів України передбачає рівне представництво кожної судової юрисдикції. Внаслідок цього судді загальних судів виявляються представленими недостатньо. Такий спосіб формування найвищого представницького органу суддів приводить до того, що понад 6 тисяч суддів загальних судів представлені меншою кількістю суддів, ніж менше 2,5 тисяч суддів господарських і адміністративних судів разом узятих. З'їзд суддів повноважний обирати суддів до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради юстиції. Обидва ці органи мають широку компетенцію щодо вирішення питань добору, кар'єри та відповідальності суддів, а тому мають попадати під вимоги до «незалежного органу з істотним представництвом суддів, обраного демократичним шляхом іншими суддями»⁹¹.

5. Статтею 80 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що обрання судді до суду вищого рівня чи іншої спеціалізації відбувається в порядку обрання судді безстроково. Однак такий порядок не передбачає конкурсу та не визначає критеріїв, за якими суддів добиратимуть до судів вищого рівня – є лише положення про те, що кандидати подають заяву і проходять співбесіду у Вищій кваліфікаційній комісії суддів, а також вимога щодо наявності певного стажу суддівської роботи. Проте, відповідно до п. 4.1 Європейської хартії про статут для суддів, п. 29 Висновку №1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, стаж роботи не повинен бути керівним принципом для підвищення судді на посаді, професійний досвід і кількість відпрацьованих років мають розглядатися лише як додаткова основа для незалежності судді.

6. Статтями 66 та 69 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що кандидати на посаду судді обов'язково мають пройти шестимісячну спеціальну підготовку спочатку в спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі IV рівня акредитації, а потім – у Національній школі суддів. Підготовка майбутніх суддів у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі IV рівня акредитації (Інститут підготовки професійних суддів в Одесі та аналогічний факультет Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого в Харкові), що діють в системі Міністерства освіти і науки, суперечить рекомендації п. 66 Висновку №10 (2007) Консультативної ради європейських суддів «Рада судівництва на службі

⁹⁰ П. 3 Принципу VI Рекомендації № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», п. 60 b Висновку №1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів, п. 69 Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів про принципи й правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість.

⁹¹ П. 45 Висновку №1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів.

суспільства». Адже спеціальну підготовку суддів, відповідно до європейських стандартів, не можуть здійснювати заклади освіти, залежні від міністерства освіти, зокрема, у питанні акредитації. Цим повинна займатися автономна установа під контролем суддів.

7. Скорочено строки позовної давності, процесуальні строки для оскарження рішень, а також ліквідована можливість апеляційного оскарження в справах про певні види адміністративних правопорушень, що потенційно обмежує право на доступ до суду чи право на оскарження рішення. Також суттєво скорочені строки розгляду справ, що вплине на якість розгляду складних справ в умовах великої перевантаженості суддів.

8. Зменшення матеріального та соціального забезпечення суддів. Зокрема, скасовано право судді на відставку за станом здоров'я; зменшено розмір вихідної допомоги судді, який виходить у відставку; звужується перелік посад, час роботи на яких зараховується до суддівського стажу; вводиться положення щодо забезпечення суддів, які потребують поліпшення житлових умов, лише службовим житлом; устанавлюється право на безоплатне медичне обслуговування у державних закладах охорони здоров'я тільки для суддів у відставці та членів їхніх сімей; змінюється порядок соціального страхування суддів та скасовується низка інших матеріальних і соціальних благ. Закон під виглядом обіцянки ввести високу зарплату із січня 2015 року урізає теперішні відрахування для суддів.

Одним з перших наслідків реформи стало масове подання суддями з великим стажем заяв про відставку⁹². До кінця 2010 року їх було понад 700, що становить близько 10% усіх суддів. В подальшому влада проводила кадрові ротації в судах, аби встановити повний контроль над судовою системою. Реалізовувався механізм добору «потрібних» суддів і зведення рахунків з нелояльними суддями. Переведення суддів відбувалося навіть без конкурсу або врахування результатів оцінювання кандидатів під час первинного добору. Очевидною стала тенденція використання суддів для ухвалення політично вмотивованих рішень. Багато суддів принципово подали у відставку внаслідок такого тиску, і кількість вакантних суддівських посад тільки зростала.

Новий Кримінальний процесуальний кодекс

Ухвалення нового Кримінального процесуального кодексу в квітні 2012 року (КПК, набув чинності 19 листопада 2012 року) попри критичні зауваження до нього стало значним кроком у реформуванні системи кримінального судочинства в країні. Система набула значних прогресивних змін⁹³.

1. Посилено судовий контроль за досудовим розслідуванням. Майже всі дії, які можуть становити суттєве втручання у права і свободи людини, мають здійснюватися за попереднім судовим дозволом. КПК створив фігуру слідчого судді, що відповідає за здійснення судового контролю на досудових стадіях. Якщо дії, які вимагають судового дозволу, здійснюються без нього, то отримані таким шляхом докази виключаються.

2. Заборонене використання позасудових свідчень. Ця новела посилює роль суду як судді факту, ставить сторони у більш рівне становище та сприяє змагальності сторін, поновлює принцип безпосередності дослідження доказів. Крім того, це дає можливість скоротити

⁹² Див., зокрема, тут: «Про те, що вирішують кадри», «Дзеркало тижня», № 36 (816) 2-8 жовтня 2010, <http://www.dt.ua/1000/1050/70505>.

⁹³ <http://www.khpg.org/index.php?id=1362642470>

тривалість досудового розслідування за рахунок зменшення бюрократії, а також мотивує сторону до скорішого передання справи на вирішення суду.

3. Проводиться доктрина змагальної експертизи. За новим КПК кожна сторона може скористатися допомогою експерта, і в суді можуть з'явитися конкуруючі експертні висновки. Але для ефективної дії такого інституту необхідно передбачити відповідні бюджетні кошти на оплату роботи експерта у справах, у яких захист здійснюється через систему безоплатної правової допомоги.

4. Детально виписані процедури вирішення судом різноманітних питань, що постають під час досудового розслідування: проведення обшуку, запобіжні заходи тощо.

5. Виключено повноваження органів кримінального переслідування надавати дозвіл для участі адвоката у справі. Лише обвинувачений може приймати рішення про залучення адвоката (крім випадків надання безоплатної правової допомоги).

6. Передбачено призначення адвокатів за рахунок держави лише через Центри надання безоплатної правової допомоги. Це є важливим запобіжником практики використання «кишенькових адвокатів».

7. Проведення доктрини *«плодів отруєного дерева»*, коли визнаються недопустимими не лише ті докази, які безпосередньо отримані внаслідок порушення, а також докази, які отримані за допомогою відомостей, джерелом яких є недопустимі докази.

Одним з безсумнівних позитивних наслідків дії КПК стало значне зменшення кількості кримінальних затримань, зменшення вдвічі за рік кількості в'язнів в СІЗО і загальне зменшення кількості засуджених. До позитивних зрушень в системі кримінальної юстиції також слід віднести введення в дію з 1 січня 2013 року системи безоплатної правової допомоги та введення в дію Закону про адвокатуру.

Намагання влади змінити Конституцію

В 2013 році влада задекларувала, що наступним кроком судової реформи буде внесення змін до Конституції. Водночас поглиблювалась політична залежність судової влади.

4 липня 2013 року Президент вніс до Верховної Ради проект закону про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів⁹⁴. 10 жовтня 2013 року Верховна Рада попередньо схвалила цей законопроект 244 голосами. Для остаточного прийняття необхідне голосування на наступній черговій сесії (що починається в лютому 2014 року) з підтримкою щонайменше 300 голосів народних депутатів.

Проект, зокрема, передбачає усунення Верховної Ради від формування суддівського корпусу. Усі рішення щодо призначення, переведення і звільнення суддів прийматиме Президент за поданням Вищої ради юстиції, а щодо переведення – Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Суддів призначатимуть одразу безстроково (сьогодні – спочатку Президент призначає суддю на 5 років, потім його обирає Верховна Рада безстроково). Більшість у складі Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів становитимуть судді, обрані з'їздом суддів. Проектом запропоновано також легалізувати повноваження Вищої ради юстиції призначати голів судів і їх заступників за поданням відповідних рад суддів.

⁹⁴ Проект закону про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів №2522a від 4 липня 2013 р. // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47765

На думку багатьох експертів, прийняття цього закону неспроможне усунути залежність суддів від політичної влади, а навпаки, ще більше посилить вплив на судову систему Президента. Адже Президент братиме участь не лише у призначенні суддів, а й у вирішенні усіх питань подальшої кар'єри суддів. Вища рада юстиції і Вища кваліфікаційна комісія суддів залишаться тим інструментом, через який Президент та його адміністрація здійснюють вплив на судову систему. Хоч більшість у складі цих органів становитимуть судді, обрані суддями, як того вимагають європейські стандарти, однак з'їзд суддів, який це буде робити, сьогодні цілком залежний від Президента.

Попросту кажучи, якщо цей закон буде ухвалений, він остаточно закріпить повну залежність суддів від мафії. На щастя, навряд чи за нього проголосує більше 300 депутатів парламенту в умовах теперішньої політичної кризи.

Доступ до правосуддя

Згідно із Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» від 19 вересня 2013 року, удвічі зросли ставки судового збору майже в усіх категоріях справ. Мало того, законодавець запровадив стягнення судового збору навіть у разі покарання особи судом за вчинення адміністративного правопорушення.

Порушився справедливий баланс між ставкою судового збору за подання позову в адміністративних справах і цивільних справах.

Якщо раніше судовий збір за подання адміністративного позову проти органу влади був меншим, то після внесення змін у разі подання майнових вимог до органу влади потрібно сплачувати удвічі більше (0,2% мінімальної заробітної плати, але не менше 1,5 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 4 розмірів мінімальної заробітної плати), ніж у випадку подання позову до приватної особи за правилами цивільного судочинства (1% ціни позову, але не менше 0,2 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 3 розмірів мінімальної заробітної плати).

Тож після внесення змін мінімальний судовий збір у 2013 році за подання таких позовів в адміністративному судочинстві становив аж 1 720,5 грн., а в цивільному процесі – лише 229,4 грн. І це при тому, що органи влади при поданні позовів майнового характеру до приватних осіб зазвичай звільнені від сплати судового збору.

Щоправда, законодавець передбачив, що при поданні майнового позову в адміністративній справі необхідно сплатити лише десяту частину судового збору, а решту суд стягує за результатами розгляду справи відповідно від розміру задоволених вимог. Однак ризик втратити таку велику суму стримує багатьох позивачів від подання майнових вимог до органів влади. Цей ризик пов'язаний також з тим, що адміністративні суди неохоче приймають рішення про компенсацію завданої шкоди органами влади.

Таким чином, зміни в законодавстві про судовий збір значно обмежили доступ до правосуддя, особливо у справах за позовами приватних осіб до органів влади.

Ситуація із добором суддів та притягненням їх до відповідальності

Формально рішення про призначення суддів на посаду, переведення до іншого суду і звільнення з посади приймають Президент і Верховна Рада, але роблять вони це лише за поданням Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Обидва ці органи, які

є ключовими у формуванні суддівського корпусу та притягненні суддів до відповідальності, так чи інакше підконтрольні Президенту та пропрезидентській більшості у парламенті. Не дивно, що у багатьох питаннях (переведення суддів і призначення їх на адміністративні посади) вони діють синхронно, хоч формально приймають рішення незалежно один від одного.

Добір суддів на посади в суди вищого рівня, а також на посади голів судів та їхніх заступників здійснюється кулуарно. Закон не лише не встановлює об'єктивних критеріїв для добору, але й не передбачає конкурсу. Показово, що найбільше суддів переводять з Донецької та Луганської областей, після цього багатьох з них призначають на керівні посади в судах. У зв'язку з такою «політикою» саме у цих областях утворилося найбільше вакантних посад суддів⁹⁵. Незначний прогрес помічено лише в процедурі першого призначення на посаду судді: конкурс дав можливість потрапити до суддівських посад, незважаючи на певні маніпуляції, кандидатам без попередніх домовленостей і протекції. Але цей прогрес майже повністю нівельований механізмами кар'єрного зростання і відповідальності суддів, які становлять найбільшу загрозу незалежності судді.

У 2013 році влада продовжила використовувати механізми дисциплінарної відповідальності для тиску на суддів. Адже підстави для відповідальності вписані у законі у такий спосіб, що до відповідальності можна притягти будь-якого суддю. Тож за ухвалення «самостійних» рішень суддя може легко позбутися посади, наприклад, за порушення строків розгляду справ, що на практиці, в умовах великого перевантаження справами, стало основною підставою для дисциплінарної відповідальності суддів⁹⁶. Як свідчать результати громадського моніторингу⁹⁷, дисциплінарна практика є непослідовною і часто має ознаки вибіркового переслідування. Тобто, правосуддя є вибіркоким і стосовно суддів. Усе це має стримуючий вплив на суддів і змушує їх самостійно цензурувати свої рішення, навіть за відсутності будь-якої вказівки щодо конкретного результату вирішення судової справи.

Ці та інші механізми залежності суддів викрито, зокрема, в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 року. Європейський суд з прав людини зауважив, що при бажанні дисциплінарного органу фактично будь-який проступок може трактуватися як порушення присяги і призвести до звільнення судді. З огляду на використання механізмів дисциплінарної процедури для тиску на суддів Європейський суд з прав людини зобов'язав Україну реформувати систему суддівської дисципліни⁹⁸.

Які конституційні зміни щодо судової влади є необхідними?

Країні вкрай потрібна справжня, а не позірна судова реформа, яка забезпечить доступне, прозоре та справедливе правосуддя, справжні гарантії незалежності суддів, істотно удосконалисть стан виконання судових рішень, створить умови для поліпшення умов

⁹⁵ Жителів Донбасу вже судити нікому // <http://www.pravda.com.ua/news/2013/05/28/6990889>.

⁹⁶ Станом на перше півріччя 2013 р. середньомісячне надходження справ на одного суддю місцевого загального суду становить 63,5 справи. Це означає: щоб не бути притягнутим до дисциплінарної відповідальності, суддя місцевого загального суду, працюючи без відпустки, повинен повністю вирішити за день від 3 справ. Щодо апеляційних адміністративних судів – середньомісячне надходження справ на одного суддю становить 280,7 справ, тобто один суддя, працюючи без відпустки, щодня має розглянути від 12 справ.

⁹⁷ Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні: проблеми законодавства і практики / Куйбіда Р., Середа М. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2013. – 72 с. (http://pravo.org.ua/files/A_D_NEW_final.pdf).

⁹⁸ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. // www.minjust.gov.ua/file/26531

професійної діяльності суддів. Починати її необхідно з удосконалення конституційних засад для зміцнення судової влади як справді справедливої та незалежної в умовах створення нової Конституції України. Пропонується внести до проекту нової Конституції такі положення:

1. У проекті Конституції необхідно провести ідею про незалежність судової влади від законодавчої та виконавчої гілок влади, підкресливши її специфічність і надавши підвищені гарантії незалежності. У правовій державі суд є не стільки державним, скільки *наддержавним* органом, оскільки йому доводиться судити державу, уникаючи позиції судді у власній справі. Щоб підкреслити це, в Конституції слід передбачити норму про те, що *судова влада керується волею народу тільки якщо вона виражена у формі Закону*. Відтак, судовій владі забороняється бути інструментом втілення політичних настроїв мас, вона має працювати виключно на основі норм права.
2. На відміну від статті 124 чинної Конституції, судові рішення мають ухвалюватися не *іменем України*, а *іменем Закону* (в т. ч. Основного Закону, особливо якщо мати на увазі Конституційний Суд). У даному випадку закон є вищим від держави.
3. У проекті Конституції слід відтворити в повному обсязі статтю 6 Європейської конвенції з прав людини, яка захищає право на справедливий суд. Зауважимо, що це єдине фундаментальне право першого покоління, яке відсутнє в чинній Конституції (включені тільки деякі його аспекти в статтях 59 та 62).
4. У чинній Конституції, як це не парадоксально, судові органи не є суб'єктами права законодавчої ініціативи. Необхідно розширити список таких суб'єктів, додавши Верховний суд України.
5. До існуючих в чинній Конституції принципів територіальності та спеціалізації в організації судової гілки влади в Україні слід додати принцип *інстанційності*.
6. Пропонується передати повноваження щодо офіційного тлумачення законів від Конституційного суду України до Верховного суду. Конституційний суд тлумачить закони тільки тоді, коли перевіряє їх на конституційність. Конституційний суд має вирішувати питання про відповідність законів та інших нормативних актів Конституції і надавати офіційне тлумачення Конституції.
7. Необхідно розширити коло суб'єктів конституційного подання, включивши до нього голів судів загальної юрисдикції.
8. Замість проголошення *загальної* (необмежено широкої) незалежності й недоторканості суддів в статті 126 чинного Основного Закону проект Конституції має передбачити збереження їх *функціональної незалежності*, тобто незалежності від будь-якого тиску чи зовнішнього впливу під час здійснення ними своїх повноважень.
9. Згоду на затримання чи арешт судді до винесення обвинувального вироку має надавати не парламент, як у статті 126 чинної Конституції, а Вища рада юстиції (про її персональний склад та порядок формування дивись п.18).
10. Проект Конституції має містити положення про те, що *судді не несуть політичних зобов'язань перед органами чи особами, які їх обрали або призначили*. Ця гарантія політичної незалежності є дуже важливою.
11. Як відомо, заборона суддям займатися «будь-якою політичною діяльністю» не заважала деяким суддям високого рангу брати участь в парламентських виборах і залишатися довгий

час на посаді, суміщаючи її з виконанням обов'язків судді. Тому проект Конституції має конкретизувати цю заборону, наприклад, таким чином: *«Професійні судді не можуть належати до політичних партій, рухів і профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, балотуватися до органів державної влади або місцевого самоврядування, мати представницький мандат, обіймати будь-які оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.»*

12. Слід встановити віковий ценз в 30 років для заняття посади судді. До переліку вимог, яким має відповідати професійний суддя, окрім існуючих в чинній Конституції, слід додати високі моральні якості та проходження спеціалізованої підготовки за фахом судді.

13. Перше призначення на посаду судді строком на три роки (замість п'яти, передбачених чинною Конституцією) має здійснюватися Президентом. Усі інші судді мають обиратися парламентом безстроково в порядку, встановленому законом.

14. Слід відмовитися від інституту звільнення судді за порушення присяги як такого, що містить розмиті (неконкретні) підстави щодо юридичної відповідальності судді.

15. Пропонується розширити перелік засад судочинства, зазначений в статті 129 чинного Основного Закону, додавши такі засади:

- а) верховенство права і законність;
- б) рівний доступ сторін до експертиз;
- в) судочинство у розумні терміни;
- г) забезпечення прав та законних інтересів потерпілого, відшкодування завданої йому шкоди;
- д) гарантованість виконання рішення суду.

16. Проектом Конституції має бути визначено конкретний перелік повноважень Верховного Суду України, виходячи з його статусу як найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції, до якого мають бути включені, зокрема, перегляд рішень у справах за виключними обставинами, перегляд рішення суду за наявності рішення міжнародної судової установи проти України.

17. Проект Конституції має передбачити фінансування судів Державним казначейством України за посередництва адміністрацій, підпорядкованих Верховному суду України. Такий порядок має гарантувати фінансову незалежність суду від впливу органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

18. Проект Конституції має змінити статус та порядок формування Вищої ради юстиції. До її відання мають відноситися такі нові повноваження: 1) тимчасове відсторонення суддів від здійснення їх повноважень; 2) надання згоди на затримання чи арешт судді до винесення обвинувального вироку судом. Вища рада юстиції повинна складатися з 19 членів, не менш ніж половина з яких повинна мати досвід роботи на посаді професійного судді. Ця вимога узгоджується із статтею 11 Всесвітньої хартії судді (1999), яка вимагає, щоб притягнення суддів до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності здійснювалось незалежним органом, більшу частину складу якого становлять професійні судді. Проект Конституції має передбачити, що з'їзд суддів України, з'їзд представників вищих юридичних навчальних закладів і наукових установ України обирають до Вищої ради юстиції по сім членів, а

всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів. До складу Вищої ради юстиції мають увійти за посадою Голова Верховного Суду України, Голова Конституційного Суду України, Генеральний прокурор України.

Необхідні зміни до законодавства

Зміни до Конституції повинні обов’язково супроводжуватися пакетом змін до законодавства про судоустрій, статус суддів і судочинство, інакше вони лише посилять залежність суддів. Відповідні зміни навіть доцільно прийняти, не очікуючи змін до Конституції.

Зміни до законодавства повинні обов’язково передбачати:

– *реформу системи суддівського самоврядування*. Потрібно спростити її шляхом відмови від призначуваних органів – конференцій та рад суддів загальних і спеціалізованих судів, щоб кожен суд міг делегувати свого представника до вищих органів суддівського самоврядування. Це, очевидно, потребуватиме збільшення кількості делегатів, але й ускладнить вплив політичними засобами на таку кількість суддів. Крім цього, необхідно наділити збори суддів повноваженням призначати голів судів;

– *реформу системи добору суддів*. Слід, зокрема, передбачити конкурсні механізми просування суддів по службі за об’єктивними критеріями. Визначати суд, де суддя має працювати, переводити його до іншого суду має бути повноваженням Вищої ради юстиції, яке реалізується за результатом конкурсу;

– *реформу системи дисциплінарної відповідальності суддів*. Потрібно чіткіше визначити підстави для дисциплінарної відповідальності; передбачити пропорційні санкції, встановити строки давності для притягнення до дисциплінарної відповідальності, передбачити змагальну процедуру дисциплінарного провадження, створення єдиного дисциплінарного органу. У складі Вищої ради юстиції виділити постійно діючі кваліфікаційну і дисциплінарну колегії, відмовившись від Вищої кваліфікаційної комісії суддів;

– *зміцнення ролі Верховного Суду у формуванні послідовної судової практики*. Доцільно взяти за основу законопроект, внесений фракціями «Батьківщина» та «Удар», з доопрацюванням у напрямку відмови від надання Верховним Судом та вищими спеціалізованими судами роз’яснень стосовно застосування законів за межами судових процедур, а також відмови від необґрунтованого збільшення складу Верховного Суду;

– *перегляд ставок судового збору*. Необхідно усунути дискримінацію позивачів при поданні позовів з вимогами майнового характеру до органів влади.

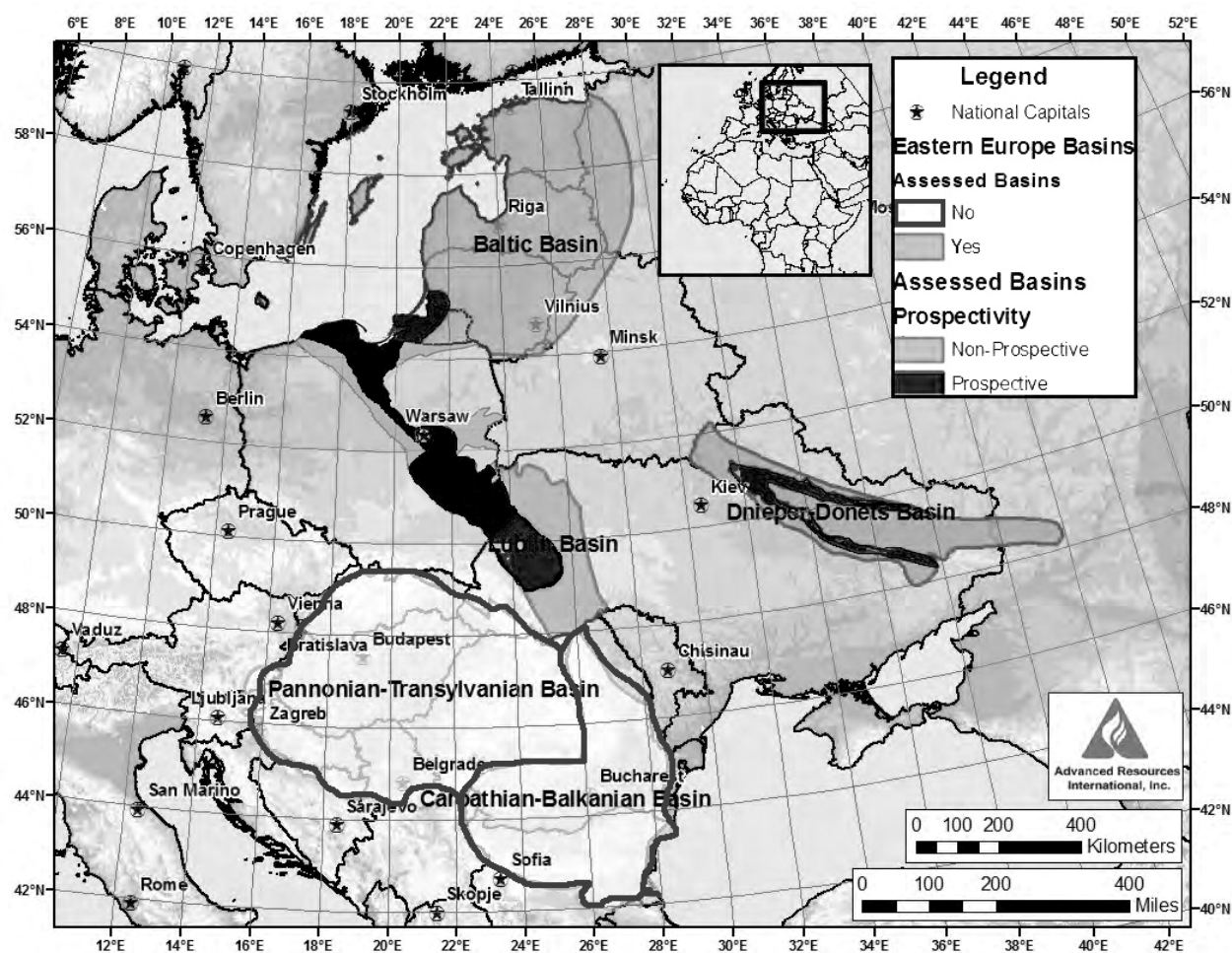
Додатки

Таблиця А. Потужність експортних трубопроводів на кордоні колишнього СРСР, млрд м³ в рік

Трубопровід	Потужність	Напрямок експорту
Через Україну:		
Оренбург-західний кордон (Ужгород)	26	Словаччина, Чехія, Австрія, Німеччина, Франція, Швейцарія, Словенія, Італія
Уренгой-Ужгород	28	
Ямбург-західний кордон (Ужгород)	26	
Долина-Ужгород – 2 лінії	17	
Комарно-Дроздовичі – 2 лінії	5	Польща
Ужгород-Берегово – 2 лінії	13	Угорщина, Сербія, Боснія
Хуст – Сату-Маре	2	Румунія
Ананьєв-Тірасполь-Ізмаїл та Шебелінка-Ізмаїл – 3 лінії	26	Румунія, Болгарія, Греція, Туреччина, Македонія
Всього через Україну:	142	
Через Білорусь:		
Ямал-Європа (Торжок-Кондратки-Франкфурт/Одер)	33	Польща, Німеччина, Нідерланди, Бельгія, Великобританія
Кобрин-Брест	5	Польща
Всього через Білорусь:	38	
Санкт-Петербург-Фінляндія – 2 лінії	6	Фінляндія
Голубий потік (проектна потужність)	16	Туреччина (можливо до Греції, Македонії)
Північний потік (проектна потужність)	55	Німеччина, Франція, Чехія та інші
ВСЬОГО ІСНУЮЧИХ ЕКСПОРТНИХ ПОТУЖНОСТЕЙ:	257	
Нові проекти (Фінальна стадія інвестиційних рішень):		
Південний потік	63	Болгарія, Сербія, Греція, Італія та інші
Інші нові проекти:		
Північний потік-3 та -4	55	Німеччина, Франція, Чехія, Великобританія та інші
Ямал-Європа-2	15	Польща, Словаччина, Угорщина та інші
Всього нових потужностей:	133	
ВСЬОГО ЗАПЛАНОВАНИХ ЕКСПОРТНИХ ПОТУЖНОСТЕЙ:		
Гарантований законтракований експорт на 2020-2025 роки	158	

Джерело: East European Gas Analysis

Рисунок А. Розміщення перспективних родовищ сланцевого газу в країнах Східної Європи



Джерело: Advanced Resources International, Inc., 2011. World Shale Gas

