

DOI 10.33099/2618-1614-2020-13-4-3-11  
УДК 341.24

**А. М. Гудзь,**

*старший науковий співробітник  
навчально-наукового центру підготовки офіцерів  
для багатонаціональних штабів,  
Національний університет оборони України  
імені Івана Черняхівського,*

**С. М. Попко,**

*кандидат історичних наук,  
професор кафедри Сухопутних військ,  
Національний університет оборони України  
імені Івана Черняхівського*

## Військово-політичні зобов'язання Російської Федерації в галузі контролю над озброєннями та військовою діяльністю: стан виконання

*У статті розглянуті характерні особливості й нові тенденції військово-політичної діяльності Російської Федерації в галузі контролю над озброєннями та військовою діяльністю. Установлено залежність функціонування міжнародних військово-політичних механізмів та інструментів раннього попередження від сутності військової та політичної діяльності Росії. Аргументовано рекомендації щодо оптимізації чинної системи формування та обстоювання військово-політичної позиції України.*

*Ключові слова: військово-політичні зобов'язання, загрози, воєнний конфлікт, зміцнення довіри та безпеки.*

© А. М. Гудзь, С. М. Попко, 2020

**П**остановка проблеми. Очевидно, що багато-векторна військово-політична діяльність Російської Федерації набула непередбачуваного характеру, що ускладнює аналіз, оцінювання та прогнозування її подальших дій з метою завчасного й адекватного реагування. Немає сумнівів у тому, що ультимативні військово-політичні дії РФ спрямовані на руйнування воєнно-стратегічної стабільності, встановленої в Європі наприкінці ХХ ст. Для досягнення стратегічної мети Росія використовує весь спектр наявних механізмів та інструментів, у тому числі в галузі контролю над озброєннями.

Аналізуючи стан виконання Російською Федерацією міжнародних військово-політичних зобов'язань, можна знайти дедалі більше підтверджень того, що ігнорування основних принципів міжнародної безпеки, котрі визначають стан захищеності міжнародної спільноти від глобальних та регіональних викликів і загроз, поступово призвело до зниження ролі ООН та ОБСЄ як провідних механізмів процесу формування нової системи глобальної та європейської безпеки, основою яких є чинні міжнародні договори та угоди в галузі контролю над озброєннями та військовою діяльністю.

Події в Україні та інших державах колишнього СРСР наочно демонструють розбалансованість раніше дієвих механізмів системи європейської безпеки, що змушує **повному оцінити закономірності виникнення викликів і загроз та їх переростання у кризову ситуацію<sup>1</sup>** з реальною можливістю застосування сили.

У статті розглядається феномен тенденцій військово-політичної діяльності Російської Федерації, яка має багато аспектів, у зв'язку із чим можливі різні підходи до її оцінювання.

На підставі результатів системного аналізу військово-політичної діяльності Російської Федерації в рамках прийнятих нею міжнародних зобов'язань розглядається сукупність істотних факторів впливу на національну безпеку України, які зумовлюють необхідність запровадження в нашій державі нових механізмів військово-політичної протидії як складових системи забезпечення національної безпеки.

**Мета статті** – розглянути характерні особливості й нові тенденції військово-політичної діяльності Російської Федерації в галузі контролю над озброєннями; встановити залежність функціонування міжнародних військово-політичних механізмів та інструментів раннього попередження від сутності військової та політичної діяльності Росії; аргументувати рекомендації щодо оптимізації чинної системи формування та обстоювання військово-політичної позиції України.

<sup>1</sup> Згідно з Воєнною доктриною України «кризова ситуація» – це граничне загострення воєнно-політичної обстановки, за якої вичерпуються можливості врегулювання спірних питань мирними засобами і настає реальна загроза воєнної сили.

### Виклад основного матеріалу

Фахівці у сфері теорії воєнної безпеки стверджують, що особливим станом військово-політичної обстановки є воєнний конфлікт, який характеризується антагоністичними, непримиренними суперечностями військово-політичних сил та використанням сторонами військової сили [1, с. 8].

Для виявлення індикаторів зародження воєнного конфлікту міжнародним співтовариством вироблений комплекс взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих військово-політичних механізмів та інструментів раннього попередження (early warning). Найбільш практичні серед них – Віденський документ 2011 р. про заходи зміцнення довіри та безпеки, Договір про звичайні збройні сили в Європі, Договір з відкритого неба, а також низка додаткових двосторонніх і багатосторонніх заходів зміцнення довіри та безпеки (ЗЗДБ)<sup>2</sup>. Упродовж тривалого часу зазначені механізми й інструменти сприяли підтриманню сталого процесу транспарентності (прозорості, відкритості) військової діяльності з метою її передбачуваності.

Проте починаючи з 2007 р. контури цього процесу ставали розмитими. Замість довіри з'явилася недовіра. Увага фокусується на інформації, яка офіційно надається державами ОБСЄ, про суттєве переміщення озброєння і військової техніки та про військову діяльність, особливо в прикордонних районах.

З метою побудови цілісної картини діяльності збройних сил, передусім Російської Федерації, європейськими державами застосовуються альтернативні джерела оцінювання її параметрів. На даний час експертами для аналізу цих параметрів використовуються: розвідувальна інформація, офіційна обмінна інформація за Віденським документом 2011 р. про заходи зміцнення довіри та безпеки та Документом про глобальний обмін воєнною інформацією, а також дані з відомих відкритих джерел, серед яких Міжнародний інститут стратегічних досліджень та Європейська лідерська мережа. Інформація також отримується через офіційні веб-сайти, сторінки силових структур у Фейсбукі і Твіттері.

Водночас реанімуються раніше не задіяні положення чинних міжнародних документів, які регулюють процес обміну інформацією про параметри істотної військової діяльності та активований переговорний процес, метою якого є адаптація, трансформація чинних та впровадження нових механізмів транспарентності.

**Віденський документ 2011 р. про заходи зміцнення довіри та безпеки (ВД-11)**<sup>3</sup> містить найдієвіші способи транспарентності (табл. 1).

<sup>2</sup> Під ЗЗДБ можна розуміти комплекс військових і політичних механізмів та інструментів, запроваджених у рамках ОБСЄ для підтримання сталого процесу транспарентності (прозорості, відкритості) військової діяльності з метою її передбачуваності.

<sup>3</sup> ВД-11 перевиданий відповідно до Рішення Форуму ОБСЄ зі співробітництва в галузі безпеки (FSC.DEC/14/11) у Відні 30 листопада 2011 р. на 665-му спеціальному засіданні Форуму.

Зокрема, у ВД-11 зазначено, що держави-учасниці до 15 листопада кожного року надаватимуть офіційну інформацію про свої плани військової діяльності на наступний рік. За 42 дні або більше до початку такої діяльності держави ОБСЄ та Центр запобігання конфліктам ОБСЄ мають отримати попереднє офіційне повідомлення про її параметри, термін і райони проведення, кількість залученого особового складу, озброєння та військової техніки, мету кожного етапу.

Крім цього, відповідно до рішення Форуму ОБСЄ зі співробітництва в галузі безпеки (FSC 9/12) у разі відсутності будь-яких істотних військових навчань чи військової активності в календарному році держави-учасниці в цей самий термін надають повідомлення про одне найбільше військово-навчання чи військову активність (на свій розсуд), нижчі за порогові ВД-11.

Проте, як свідчать події останніх років, у зоні застосування ЗЗДБ функціонування механізмів та інструментів раннього попередження не завжди дає позитивний результат. Основною причиною цього є невиконання чи неприховане ігнорування деякими державами-учасницями прийнятих ними міжнародних військово-політичних зобов'язань.

Без перебільшень до списку цих держав можна віднести Російську Федерацію. Коротко окреслимо характерні особливості та нові тенденції її військово-політичної діяльності в рамках зобов'язань за ВД-11.

*Суперечливість інформації про параметри військової діяльності.* Свідченням цього є безліч випадків суттєвої розбіжності даних щодо терміну проведення військової діяльності та кількості залученого особового складу в прес-виданнях, офіційних прес-релізах та офіційних заявах керівництва міністерства оборони та генерального штабу Росії. Ця інформація також значно відрізнялася від тієї, яку вона офіційно надавала державам-учасницям і Центру запобігання конфліктам відповідними форматами повідомлення захищеною мережею зв'язку ОБСЄ.

Відрізняється також інформація про мету військової діяльності. Зокрема, під час проведення навчань «ЗАПАД-2009» з боку Росії були озвучені дві різні мети: нанесення ядерних ударів по об'єктах НАТО в Польщі та проведення антитерористичних операцій.

*Фрагментація навчань.* Росія часто дробить стратегічні навчання під єдиним замислом, проводячи їх у короткі терміни в різних районах, а також занижуючи кількість учасників з метою уникнення процедур спостереження державами – учасницями («КАВКАЗ-2016» та «КАВКАЗ-2020»). Наприклад, у навчаннях «КАВКАЗ – 2020» загальна кількість заявленого коаліційного особового складу становить до 12900 осіб, з них представників Росії – 11900 осіб. У разі проведення військової діяльності, яка підлягає спостереженню (13 тис. осіб особового

Військово-політичні зобов'язання в рамках ВД-11 прийняті 57 державами – учасницями ОБСЄ. Шість держав ОБСЄ, які не мають власних збройних сил, виконують політичну складову ВД-11.

Таблиця 1

**Механізми транспарентності військової діяльності за Віденським документом 2011 р.  
про заходи зміцнення довіри та безпеки і двосторонніми міжурядовими угодами**

Військова діяльність	Особовий склад (осіб)	Бойові танки (од.)	Бойові броньовані машини (БМП, БТР, БРДМ) (од.)	Артилерійські системи калібру більше 100 мм (у тому числі РСЗВ) (од.)	Літако/вертоліто-вильоти	Дії понтонно-мостових підрозділів	Особовий склад при амфібійній, або вертолітній, або парашутній висадках (осіб)
<b>I. За ВД-2011</b>							
Проводиться не більше одного навчання протягом трьох років	> 40 000	> 900	> 2 000	> 900			
Проводяться не більше шести навчань протягом календарного року	13 000 – 40 000	300–900	500–2000	300–900			
Із зазначених вище шести не більше трьох навчань	> 25 000	> 400	> 800	> 400			
Проводяться одночасно не більше трьох навчань	> 13 000	> 300	> 500	> 300			
Повідомляється до 15 листопада попереднього року	> 40 000	> 900	> 2 000	> 900			
Повідомляється не менш ніж за 42 доби до початку або одночасно з початком	9 000	або 250	або 500	або 250	або 200		або 3 000
Запрошуються військові спостерігачі (по два представники від кожної країни)	13 000	або 300	або 500	або 250			або 3 500
<b>II. За двосторонніми міжурядовими угодами<sup>4</sup> (прикордонна зона 100–130 км) за 42 доби до початку заходу</b>							
Між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини	6 000	або 100	або 150	або 75	або 50		
Між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словацької Республіки	6 000	або 100	або 150	або 75	або 50		
Між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь	5 000	або 100	або 150	або 75	або 50		1 000
Між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща	6 000	або 100	або 150	або 75	або 50		
Між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії	6 000	або 100	або 200	або 75	або 50	15 км від кордону	1000
Зазначені в таблиці обмеження поширюються й на багатонаціональні навчання на території держав-учасниць. Військова діяльність за Документом про ЗЗДБ у військово-морській галузі на Чорному морі не обмежується							

складу і більше протягом усього періоду діяльності під єдиним командуванням), держава, яка її проводить, запрошує двох представників від кожної країни ОБСЄ, надає їм брифінги, топографічні карти, необхідне обладнання для спостереження, забезпечує вертолітні обльоти протягом усієї діяльності. Після завершення діяльності проводиться заключний брифінг із дискусіями.

*Ненадання форматів повідомлення та інформації в щорічних планах.* Росія систематично не надає інформацію про низку військових навчань на наступний рік у зоні застосування ЗЗДБ, масштаби яких є предметом ВД-11. Для прикладу: «ВОСТОК-2010», перевірка бойової готовності військ (сил) Південного військового округу в травні 2015 р., навчання повітрянодесантних військ у березні 2016 р.

*Проведення раптових військових навчань.* По декілька разів на рік Росія проводить раптові військові навчання, параметри яких невідомі, наприклад:

«В соответствии с решением Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации с 25 по 28 марта 2020 г. проводится *внезапная проверка* органов военного управления, соединений и воинских частей Западного и Центрального военных округов, *Воздушно-космических сил, Ракетных войск стратегического*

<sup>4</sup> Двосторонні міжурядові угоди підписані в розвиток ЗЗДБ згідно з розділом Х ВД-11. З Республікою Молдова та Російською Федерацією двосторонні міжурядові угоди не підписані через проблеми делімітації та демаркації кордону (позиція Російської Федерації та Республіки Молдова, надана на запит України).

назначения, войск радиационной химической и биологической защиты, инженерных войск и организаций медицинского обеспечения центрального подчинения. Целью проверки является тренировка органов военного управления и войск в проведении противозидемических мероприятий»<sup>5</sup>.

Сумнів викликає ціль перевірки, особливо Ракетних військ стратегічного призначення, про яку зазначалося в офіційному повідомленні: «За результатами перевірки будуть проаналізовані транспортні можливості перевезення повітряним та залізничним транспортом необхідних сил та засобів у віддалені райони для ліквідації осередків зараження та надання допомоги хворим».

Інформація про такі заходи надавалася з їхнім початком та розцінена Москвою як «дух доброї волі» (див. F25 № СВМ/RU/20/0025/F41/O).

*Відмова в доступі.* Одним зі способів приховування інформації є відмова інспекційним групам держав-учасниць у доступі до районів проведення навчань шляхом оголошення їх «чутливими пунктами»<sup>6</sup>.

*Відмова від надання роз'яснень за розділом III ВД-11.* Росія відмовляється надавати роз'яснення, передбачені розділом III ВД-11. Запити про надання роз'яснень щодо незвичайної військової діяльності надавала Україна у 2014 р., потім США, Канада, Естонія, Латвія. До цих пір відповіді не отримані.

*Відмова в офіційній зустрічі.* Україна, як держава, котра виражає стурбованість агресивною діяльністю Російської Федерації, надавала запит щодо проведення офіційної зустрічі із цією державою для роз'яснення нею її діяльності, на який Росія не відреагувала. Вона відмовила також у відвідуванні прикордонних районів на своїй території, ігноруючи процедури розділу III та IX ВД-11 і замість цього висунула звинувачення Україні.

Для ілюстрації: на пленарних засіданнях Форуму ОБСЄ зі співробітництва в галузі безпеки делегація Росії за участі військових експертів, на тлі схвальних відгуків держав ОБСЄ щодо належного виконання Україною міжнародних зобов'язань, звинувачувала Україну в невиконанні низки положень ВД-11 і нібито свідомій ескалації ситуації в зоні «каральної операції». Зазначені звинувачування вона підтверджувала доповідями «ополченців», еkleктичними матеріалами звітів Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні та «фактами» про нібито порушення українськими військами та «нацистсько-бандерівськими добровільними батальйонами» режиму припинення вогню.

Отже, Росія, нібито опікуючись власною національною безпекою через «внутрішній конфлікт» в Україні,

<sup>5</sup> З офіційного формату повідомлення Російської Федерації всіх держав – учасниць ОБСЄ та Центру запобігання конфліктам ОБСЄ (F25 № СВМ/RU/20/0025/F41/O). – Відень, 2020.

<sup>6</sup> Згідно з положеннями міжнародних договорів доступ до «чутливих пунктів» може бути обмежений чи взагалі не надаватися. При цьому їхня кількість має бути мінімальною, а вони мають охоплювати невелику територію чи окремі будівлі.

дипломатичним шляхом схиляє держави Європи до розуміння вимушеності Москви «асиметрично» реагувати військовими методами на тлі зовнішньої «асиметричної загрози», зокрема з боку України.

*Розміщення особового складу та військової техніки поза межами національних територій.* Принципово важливою складовою ЗЗДБ є надання державами інформації про розміщення особового складу та військової техніки поза межами їхніх національних територій.

Так, у рамках документа про Глобальний обмін військовою інформацією (GEMI)<sup>7</sup> Росія зобов'язалася на добровільній основі щорічно надавати інформацію всім державам ОБСЄ про своїх військовослужбовців та «важке» озброєння поза межами національної території Російської Федерації. До такої інформації належать дані про 1-й та 2-й армійські корпуси на території окремих районів Донецької та Луганської областей. Маніпулюючи з метою виведення зазначених корпусів з режиму обміну інформацією за документом про Глобальний обмін військовою інформацією, РФ перейменувала їх на корпуси народної міліції.

За експертними даними, у складі створених Російською Федерацією формувань на тимчасово окупованих територіях на сході України перебувають важке озброєння та особовий склад, кількість яких перевищує чисельність збройних сил деяких держав Європи.

Отже, на території України виникла так звана «сіра зона», яка не охоплюється будь-яким обміном інформацією та інспекційним режимом з боку держав ОБСЄ. Частково цю прогалину заповнює Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні. Проте мандат місії не дозволяє застосовувати процедури ВД-11. Тим паче, патрулі місії, згідно з інструкцією, пересуваються виключно асфальтованими та бетонними дорогами. До того ж значна частка персоналу місії є громадянами Російської Федерації.

Таким чином, Російська Федерація не виконує зобов'язання в рамках GEMI. Крім того, окупувавши території, які входять до складу України, вона не дотримується Статуту ООН та документів НБСЄ/ОБСЄ, зокрема одного з основоположних принципів міжнародного права – незастосування сили чи погрози силою в міждержавних відносинах.

Подібна ситуація непокоїть і суміжну з Україною Молдову у зв'язку з присутністю на її території військових РФ і розширенням їхньої діяльності в Придністров'ї, куди іноземні інспектори не можуть отримати доступу.

<sup>7</sup> GEMI прийнятий на 91-му пленарному засіданні Спеціального комітету (CSCE FSC) у Будапешті 3 грудня 1994 р. Держави-учасниці погодилися щорічно обмінюватися інформацією про основні системи озброєння й техніки (MWES) та про особовий склад у своїх звичайних збройних силах, на їхній території, а також у всьому світі. Так званий GEMI відокремлений від інших режимів обміну інформацією, яка не підлягає перевірці. Інформація надається щорічно до кінця квітня і має відображати ситуацію станом на 1 січня поточного року.

Таким чином, РФ не виконує свої зобов'язання щодо завершення відведення сил і військової техніки з території Республіки Молдова, прийняті в 1999 р. у рамках Стамбульського саміту ОБСЄ.

Присутність оперативного угруповання російських військ і складів боєприпасів у Придністров'ї не виправдана юридично, не узгоджена з національною владою та суперечить принципам нейтралітету згідно з конституцією Молдови. За словами президентки Молдови Маї Санду, «не було договору і двосторонньої угоди про перебування оперативної групи військ у Придністров'ї. ОГРВ необхідно вивести з території Молдови» [2].

У 2017 р. Республіка Білорусь повідомила про спільне російсько-білоруське навчання «ЗАПАД-2017». Увага зосереджувалася на перевірці готовності Республіки Білорусь та Російської Федерації забезпечити їхню воєнну безпеку та відбити можливу агресію.

В основу замислу покладений один з варіантів виникнення кризової ситуації та зростання конфлікту, основний зміст якого лежить у загостренні відносин між державами на ґрунті міжнаціональних, етнорелігійних суперечок і територіальних претензій.

Під час цього навчання Російська Федерація згідно із чинними нормативно-правовими документами і союзницькими зобов'язаннями надає Республіці Білорусь політичну підтримку, фінансову, військово-технічну та військову допомогу. За схожим сценарієм починалися майже всі збройні конфлікти останнього часу.

Подібні сценарії підтверджують, що одним з основних принципів режиму контролю над озброєннями має бути згода приймаючої сторони на розміщення військового контингенту іноземної держави, оскільки це напряму стосується питань дотримання суверенітету й територіальної цілісності.

Європа намагається різними методами долучити РФ до діалогу щодо занепокоєнь у галузі безпеки в рамках ВД-11. Була велика надія на військово-політичний прогрес під час головування в ОБСЄ у 2016 р. Федеративної Республіки Німеччини. Головування ФРН мало завершитися перевиданням ВД-11, після чого доповнений новими механізмами документ міг мати назву «Віденський документ 2016 року про заходи зміцнення довіри та безпеки». Наступне доповнене видання мало вийти не пізніше 2021 р.

Проте Москва категорично заблокувала цей документ, посилаючись на відсутність бажання переробляти національну нормативно-правову базу. Водночас у пункті 4.5 запитальника Кодексу поведінки ОБСЄ з військово-політичних аспектів безпеки на запитання: «Яким чином ваша держава забезпечує, щоб її політика та доктрина в галузі оборони відповідали нормам міжнародного права?», Росія надає відповідь: «Відповідно до пункту 4 статті 15 Конституції Російської Федерації загальнови́знані принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори Російської Федерації є складовою її системи. Якщо міжнародним договором Російської Федерації

встановлені інші правила, ніж передбачені законом, то застосовуються правила міжнародного договору»<sup>8</sup>.

Свою готовність до діалогу з оновлення військово-політичних інструментів ОБСЄ РФ пов'язує з готовністю НАТО припинити свою військову активність поблизу російських кордонів.

Головування ФРН в ОБСЄ у 2016 р. завершилося «формулою Штайнмайера», чинною на той час Голови ОБСЄ, міністра закордонних справ Німеччини. Поряд з іншими ініціативами «формула Штайнмайера» має на меті перезапуск режиму контролю над озброєннями шляхом початку структурованих переговорів із цієї проблематики між зацікавленими партнерами.

Починаючи з першої половини 2017 р. проведено безліч різноманітних засідань Неформальної робочої групи, Структурованого діалогу, Форуму ОБСЄ зі співробітництва в галузі безпеки, конференцій з питань безпеки, які поки що не принесли практичного результату.

У рамках засідань робочих органів ОБСЄ держави систематично закликали Росію скасувати свою політику опозиції до модернізації ВД-11 та приєднатися до переважної більшості держав-учасниць, які хочуть бачити позитивний результат. Спільна пропозиція, підтримана 33 державами-учасницями, дає можливість у короткий термін досягти реального прогресу в процесі запуску нових інструментів зміцнення основ європейської безпеки.

НАТО з огляду на відсутність у рамках ОБСЄ видимого прогресу створила Робочу групу високого рівня (High Level Task Force)<sup>9</sup>, яка є консультативним та дорадчим органом і формує єдину політику НАТО у сфері контролю над озброєннями. У подальшому політика реалізується через діяльність національних делегацій країн-союзників при ОБСЄ, Комітету НАТО з координації верифікаційної діяльності (Verification Coordination Committee) та Центру контролю над озброєнням, роззброєння та нерозповсюдження зброї масового ураження НАТО (Arms Control, Disarmament and WMD Non-proliferation Center).

Водночас на військово-політичному рівні значна кількість держав ОБСЄ намагається застосовувати додаткові заходи транспарентності як крок назустріч Росії.

В Україні починаючи від 2014 р. держави ОБСЄ провели більш як тридцять додаткових інспекцій згідно з ВД-11. Завдяки цим заходам уперше в Європі пройшли апробацію нові форми та способи підвищення транспарентності військової діяльності держави в умовах кризової ситуації, які значно вплинули на формування обрисів

<sup>8</sup> Кодекс поведінки ОБСЄ з військово-політичних аспектів безпеки є окремим документом, згідно з яким усі держави ОБСЄ щорічно офіційно надають відповіді на запитальник, який є невід'ємною частиною Кодексу. Інформація узагальнюється Центром запобігання конфліктам ОБСЄ.

<sup>9</sup> Засідання Робочої групи високого рівня НАТО проводяться на рівні посадових осіб оборонних відомств, керівників верифікаційних структур та високоповажних дипломатичних представників. Вони також можуть проводитись у форматах Co-sponsorship з державами-партнерами.

нової системи міжнародного контролю над озброєннями та військовою діяльністю.

Під час таких заходів інспекційним групам надавалися брифінги, не передбачені ВД-11, зокрема від органів місцевої влади, Державної прикордонної служби, Національної гвардії України, Міністерства внутрішніх справ та інших силових структур України.

Іноземні інспектори групи держав DUNC (Данії, США, Норвегії, Канади) мали можливість спілкуватися з військовослужбовцями Збройних Сил України та інших силових структур безпосередньо в зоні проведення операції Об'єднаних сил.

Держави Європи підтримали ініціативу України та намагаються схилити Росію до рішення організувати подібні заходи на її території. РФ уникає відповіді, чим ігнорує розділ III ВД-11 «Зменшення загрози».

Останнім часом проявляється зацікавленість у запровадженні одного з новітніх способів транспарентності, який полягає у внесенні до офіційної щорічної обмінної інформації за ВД-11 нових типів сил внутрішньої безпеки, котрі кваліфікуються як нетрадиційні сили (non-traditional forces) чи воєнізовані формування (paramilitary troops). Це важливо, оскільки ці сили в багатьох державах наділені повноваженнями одночасного виконання зовнішніх та внутрішніх функцій забезпечення безпеки.

У такий спосіб Європа намагається схилити Росію до транспарентності діяльності її нетрадиційних сил, які використовувалися й використовуються під час операцій, де раніше традиційно застосовувалися повноваження правоохоронних органів. У Росії кількість таких сил налічує більш як 650 тис. осіб (для порівняння: в Італії – близько 180 тис., у Франції та Білорусі – більш як по 100 тис., у ФРН – близько 500 осіб)<sup>10</sup>. До цих сил відносять і Федеральну службу військ національної гвардії Російської Федерації, яка налічує близько 400 тис. осіб.

Для України ця ініціатива принципово важлива, оскільки вона стосується діяльності 1-го та 2-го армійських корпусів («корпусів народної міліції») на території окремих районів Донецької та Луганської областей, функції яких збігаються з функціями нетрадиційних сил (non-traditional forces) чи воєнізованих формувань (paramilitary troops).

Документ про заходи зміцнення довіри та безпеки у військово-морській галузі на Чорному морі (Документ про ЗЗДБ ЧМ). Чітко проявилось ставлення Російської Федерації до прийнятих нею військово-політичних зобов'язань під час реалізації Документа про ЗЗДБ ЧМ, який набув чинності 1 січня 2003 р.

У багатосторонній домовленості політичного характеру, ініційованій Україною ще в 1993 р. і спрямованій на зміцнення довіри та безпеки у військово-морській галузі між причорноморськими державами (Болгарією, Грузією, Росією, Румунією, Туреччиною та Україною), Російська Федерація зобов'язалася розвивати співробітництво

й контакти у військово-морській сфері за основними напрямками: встановлення прямих каналів зв'язку між військово-морськими установами причорноморських держав, обмін інформацією з різноманітних питань функціонування Чорноморського флоту, організація відвідань своїх військово-морських баз, обмін відповідною інформацією щодо сил та корабельного складу Чорноморського флоту з країнами-підписантами, проведення на ротаційній основі військово-морських навчань довіри.

Проте, за висловом одного з відомих західних політиків, стратегія Росії нагадує поведінку гангстера, якому не потрібно дотримуватися законів. До яскравих прикладів піратсько-гангстерської поведінки можна віднести захоплення Росією частини території двох інших держав – учасниць Документа про ЗЗДБ ЧМ – Грузії та України, а також катерів ВМС Збройних Сил України.

Чорноморський регіон став свідченням російського розуміння світового порядку. Порушивши всі міжнародні норми, Росія перетворила український Крим на свою військово-морську базу, яка охоплює наземний, повітряний та морський компоненти. Порівняно з 2014 р. на півострові вдвічі зросла чисельність озброєння та військової техніки і, відповідно, особового складу, які перебувають поза інспекційним режимом держав ОБСЄ.

Швидка мілітаризація Чорноморського регіону суттєво змінила баланс сил та загострила загрози регіональній і загальноєвропейській безпеці. Якщо оцінити потужний арсенал російського угруповання на території Автономної Республіки Крим, у тому числі ядерний, то можна припустити, що він створений для:

- контролю зони підвищеної уваги (Південь України, північна та південна частини Чорного моря, Керченська протока, Азовське море, Абхазьке узбережжя Грузії);
- протидії планам розгортання елементів протиракетної оборони США в Румунії, відповіді на військоvu діяльність США/НАТО в басейні Чорного моря, тиску на Україну та Грузію в ближній операційній зоні;
- забезпечення постійної присутності ВМФ РФ у дальній операційній зоні (східному узбережжі Середземного моря та Сирії) під виглядом захисту російських інтересів на Близькому Сході.

За своїм змістом піратсько-гангстерські методи діяльності Росії ніяк не передбачені Документом про заходи зміцнення довіри та безпеки у військово-морській галузі на Чорному морі та основоположними принципами міжнародного права.

Непередбачувану військоvu діяльність Чорноморського флоту РФ з елементами провокативного характеру із залученням носіїв ядерної зброї в Чорному та Азовському морях можна віднести до прояву нового типу «гібридної загрози», а також вважати інструментом проєкції сили й тиску на Україну, Грузію та Румунію з метою посилення в цих країнах відчуття небезпеки та вразливості [3].

**Договір про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЄ).** До деструктивних дій Росії відносять тривале недотримання нею міжнародних правових зобов'язань у рамках

<sup>10</sup> Дані з вікритих джерел.

ДЗЗСЄ, що підриває довіру і транспарентність, досягнуті завдяки механізму, створеному як наріжний камінь архітектури європейської безпеки.

Оскільки США та більшість держав-учасниць не визнають призупинення Росією своєї участі в Договорі законним, вважається, що для Росії залишаються обов'язковими для виконання взяті на себе зобов'язання згідно з ДЗЗСЄ.

У відповідь Росія обґрунтовує вихід із ДЗЗСЄ вимушеністю «стримувати» НАТО, яка порушила баланс сил після приєднання до Альянсу країн Балтії та колишньої Організації Варшавського договору. Зазначені країни, як і Україна, належали, поряд з Росією, до однієї групи держав. Ця група держав мала максимальну сумарну кількість озброєння та військової техніки, яка після розпаду СРСР була пропорційно розподілена між колишніми державами цього союзу (Ташкентська угода). Озброєння та військова техніка держав колишньої Організації Варшавського договору перейшли до іншої групи – держав НАТО.

Як додатковий аргумент розглядається розгортання нових військових частин Альянсу в Балтії, Польщі, Федеративній Республіці Німеччині (до складу ФРН увійшла колишня Німецька Демократична Республіка – держава колишньої Організації Варшавського договору), нарощування систем протиракетної оборони, підвищення інтенсивності оперативної та бойової підготовки в Європі з метою освоєння театру воєнних дій.

Проведення без попереднього повідомлення позапланових або незааявлених військових навчань поблизу Державного кордону України та кордонів з країнами Балтії, нарощування можливостей військ (сил) Західного стратегічного напрямку, зокрема збільшення бойового складу військ Західного військового округу й удосконалення системи їхнього базування Росія пояснює як дзеркальну відповідь на дії НАТО.

Загрозу становить те, що під виглядом перевірки бойової готовності здійснюються непрогнозовані переміщення комбінованим способом у короткі терміни з'єднань та військових частин зі штатним озброєнням та військовою технікою (ОВТ) з інших військових округів у Західний та Південний військові округи. Їх умовне розгортання забезпечують батальйонні тактичні групи, розміщені в прикордонних районах Західного стратегічного напрямку постійно на ротаційній основі.

Продовжуючи свою провокативну політику, під криттям навчань «ВОСТОК-2018» Росія перемістила 250 бойових танків Т-62 з Улан-Уде та Іркутська до Ростовської області. У рамках ДЗЗСЄ це було б неприпустимим, оскільки Договором установлені жорсткі обмеження, які стосуються введення ОВТ у європейську частину Росії з-за Уралу та їх виведення з баз (складів) довгострокового зберігання. При цьому на території Росії існували територіальні та кількісні обмеження – в центральному, тиловому та «фланговому» районах, а також щодо морської піхоти.

ДЗЗСЄ у межах європейської частини Росії встановлює лімітовані часові показники інформування держав-учасниць про переміщення ОВТ (не більше п'яти днів) з точною географічною прив'язкою. Опрацюванням інформації про переміщення ОВТ можна було би з максимальною вірогідністю визначити військові частини збройних сил РФ, з яких надійшли ОВТ у 1-й та 2-й армійські корпуси на території окремих районів Донецької та Луганської областей.

Отже, Російська Федерація, припинивши виконання зобов'язань за ДЗЗСЄ, створила собі умови безконтрольного пересування своїх військ (сил) не лише власною територією, а й територією інших держав, що з огляду на положення її воєнної доктрини створює воєнну небезпеку.

За оцінкою західних політиків, унаслідок деструктивної поведінки РФ, особливо впродовж останнього десятиліття, поточна ситуація у сфері контролю над озброєннями стала предметом спільного розчарування. На засіданнях робочих органів ОБСЄ зазначається, що проблема довкола ДЗЗСЄ полягає не в його недосконалоості й частковій невідповідності потребам і викликам сьогодення, а радше в небажанні суворо дотримуватися своїх зобов'язань за ним. Нехтування взятими на себе зобов'язаннями за ДЗЗСЄ стоїть у ряду головних викликів європейській безпеці.

Намагання США та країн НАТО повернути Росію до виконання ДЗЗСЄ не мали успіху.

**Договір з відкритого неба (ДВН).** 21 травня 2020 р. президент Дональд Трамп зробив заяву про вихід США з ДВН. Відповідна американська нота була поширена в ОБСЄ 22 травня 2020 р. Вихід США з Договору не був несподіванкою. Можливості такого виходу анонсувалися Трампом ще у 2019 р. Причиною цього рішення США є вибіркоче виконання РФ своїх зобов'язань, що підриває внесок цього важливого Договору в безпеку і стабільність у євroatлантичному регіоні. Упродовж багатьох років Росія здійснює обмеження польотів, зокрема над Калінінградом, над 25-кілометровою зоною вздовж Державного кордону України, над полігонами в Ростовській області та поблизу кордонів з Грузією.

Росія також драгувала Дональда Трампа під час здійснення спостережних польотів над територією США. За повідомленням *New York Times*, РФ провокативно пролітала над Білим домом, а 2017 р. – над полем для гольфу Трампа в Нью-Джерсі, хоча за своїм змістом ДВН є інструментом «кооперативного моніторингу» та засобом перевірки дотримання державами – учасницями ДВН військово-політичних зобов'язань.

США заявили, що можуть переглянути своє рішення, якщо Росія повернеться до повної відповідності положенням ДВН. Подальша доля ДВН залежить від позиції РФ. Можна прогнозувати два варіанти: перший – Росія також виходить з Договору, і ця угода взагалі перестала бути потрібною, другий – Росія залишається у ДВН.

І перший, і другий варіанти влаштовують Російську Федерацію, адже вихід США з ДВН грає на її користь,

оскільки, з урахуванням обмеженого виконання ВД-11 та невиконання зобов'язань за ДЗЗСЄ, для неї зростають можливості безконтрольного нарощування військового потенціалу та мілітаризації територій, що перебувають під її впливом та вийшли з-під охоплення режимом контролю.

РФ вже заявила, що має свій план на випадок виходу США з Договору. Проте цей план Росія має намір презентувати після остаточного виходу Вашингтону з угоди, яка має відбутися після завершення всіх необхідних договірних процедур.

Узагальнюючи тенденції військово-політичної діяльності Російської Федерації, можна зазначити, що її сучасному етапу властиві нові риси:

- провокативна військова діяльність стала інструментом зовнішньої політики для демонстрації військової сили та використовується як аргумент для ствердження Росії як наддержави;
- порушення Російською Федерацією базових принципів європейської безпеки призвело до появи нових джерел небезпеки, а також до неконтрольованих накопичень озброєння, військової техніки, їх практичного використання, неконтрольованої військової діяльності із застосуванням сотень одиниць важкого озброєння, яке є носієм ядерної зброї з великим радіусом дії;
- за своїм змістом військово-політичну діяльність Російської Федерації можна віднести до складових гібридної війни.

Загалом діяльність Росії поступово призвела до викривлення військово-політичної парадигми<sup>11</sup> в зоні застосування ЗЗДБ. Що стосується України, зазначене проявляється, з одного боку, в розширенні та поглибленні додаткових заходів довіри та безпеки між державами Європи, особливо в прикордонних районах із суміжними державами (Румунією, Угорщиною, Словаччиною, Польщею), з другого – в агресії Російської Федерації на сході й південному сході України, захоплення території Автономної Республіки Крим та пасивності Республіки Білорусь у двосторонньому розширенні з Україною рамок ЗЗДБ.

Очевидно, що значна слабкість превентивних механізмів міжнародної системи контролю над озброєннями та військовою діяльністю поряд з відсутністю практичних засобів військово-політичного тиску надає можливість державам з агресивною політикою ігнорувати основні принципи міжнародного права, вільно проводити провокуючі військові навчання, іншу приховану та неприховану військову діяльність, яка є індикаторами воєнної загрози.

Як свідчать факти, цим активно користується Російська Федерація на порушення нею базових принципів

<sup>11</sup> Автори пропонують під поняттям військово-політична парадигма розуміти матрицю правил, принципів і понять, сформованих стосовно військово-політичних заходів, обов'язкових для виконання в рамках міжнародних зобов'язань.

ОБСЄ та міжнародного права. Дії Москви підтверджують, що через розриви в системі обмежувальних заходів стала проявлятися недосконалість і неспроможність усієї системи європейської безпеки впливати на зародження загроз воєнного характеру навіть на ранніх стадіях.

На глобальному рівні викривлення військово-політичної парадигми проявилось у посиленні спочатку прихованого, а згодом відкритого суперництва між світовими центрами сили за досягнення своїх стратегічних цілей щодо збереження, відновлення чи встановлення домінування в окремих регіонах євразійського континенту.

Росія це наочно демонструє під час одного із етапів стратегічного командно-штабного навчання «КАВКАЗ-2020»: «Будут отработаны вопросы взаимодействия между воинскими контингентами стран – участниц учения по борьбе с международным терроризмом, отражению ударов средств воздушного нападения, ведению разведывательно-поисковых и оборонительных действий против государств-агрессоров, поддерживающих вооруженные формирования террористических организаций в ходе защиты суверенитетов государства»<sup>12</sup>.

Цікаві також райони проведення «боротьби з міжнародним тероризмом»: на території Південного воєнного округу – загальновійськові полігони «Прудбой», «Ашулук», «Капустін Яр»; наземні авіаційні полігони «Арзгирський» та «Копанської»; акваторії Каспійського моря та східної частини Чорного моря.

Глобальна та регіональна конкуренція спровокувала нові контури відносин між державами, які мають конфронтаційні, коопераційні (союзні) та коопераційно-конфронтаційні ознаки. Тож і глобальні, і національні виклики не мають системного та очікуваного походження, вони мають викривлений гібридний характер, що ускладнює можливості своєчасного попередження та мінімізації загроз [4].

### Висновки та рекомендації

Системний аналіз феномена сучасної військово-політичної діяльності Російської Федерації в галузі контролю над озброєннями та військовою діяльністю засвідчує прояв керованих агресивних дій. Стрімка еволюція сутнісних характеристик військово-політичної поведінки в умовах розбалансування глобальної та європейської систем безпеки дає підстави стверджувати, що гібридні й асиметричні військово-політичні кроки Росії спрямовані на відновлення домінування на пострадянському просторі та досягнення рівня центру глобального військово-політичного впливу.

Дослідження схиляє до позиції, що за виходом Російської Федерації з ДЗЗСЄ у 2007 р. та просуванням у рамках безпекових організацій своєї версії системи європейської безпеки проглядаються тенденції до створення

<sup>12</sup> З офіційного формату повідомлення Російської Федерації всіх держав – учасниць ОБСЄ та Центру запобігання конфліктів ОБСЄ (F25 № СВМ/RU/20/0041/F25/C2). – Відень, 2020.



умов для безперешкодного маневрування військами (силами) та до поступового нав'язування світоустрою за сценарієм Кремля.

Як показує практика, чинна схема нейтралізації чи мінімізації загроз була дієвою в разі лінійної військово-політичної активності держав ОБСЄ, у тому числі й Російської Федерації. Помилки у функціонуванні європейської військово-політичної системи, які були допущені міжнародними організаціями через недостатні превентивні заходи, змушують звернутися до переоцінки результативності міжнародних зусиль, ефективності законодавчої та інституційної баз.

Оскільки Росія більше не грає за правилами ОБСЄ та інших безпекових організацій система забезпечення національної безпеки, України потребує запровадження нових нестандартних превентивних (попередження) та регулятивних (усунення проблем чи їх пом'якшення політичними і правовими методами) механізмів та інструментів протидії.

Набуття Україною нового статусу партнерства з НАТО надає розширені можливості запровадити нові моделі кваліфікованого військово-політичного менеджменту в рамках певних міжнародних стандартів із застосуванням сучасних інноваційних технологій.

Для вирішення військово-політичних питань, передусім невійськовими шляхами, доречним було би сформувати новий дорадчий та консультативний орган, яким може бути Національний комітет України з військово-політичних питань [5]. Високий статус Національного комітету сприятиме долученню до діяльності Робочої групи високого рівня НАТО й відкриє шлях до процесу формування та просування в рамках діяльності ОБСЄ стратегії НАТО (з урахуванням інтересів України) як

держави-партнера (Co-sponsorship), як це зробила Грузія ще два роки тому.

Це не суперечить Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. та сприятиме створенню національної системи стійкості як комплексного механізму оцінювання ризиків та реагування на кризову ситуацію.

### Перелік літератури

1. *Свешніков С. В.* Системні риси воєнного конфлікту на території України / С. В. Свешніков, В. П. Бочарніков // Воєнні аспекти протидії «гібридній» агресії: досвід України : монографія / за заг. ред. А. М. Сиротенка. – К. : НУОУ, 2020. – Розд. 1. – С. 8–21.

2. Большая пресс-конференция избранного президента Молдовы Майи Санду. Трансляция NM [Електронний ресурс] // NewsMaker. – Режим доступу : <https://newsmaker.md/rus/novosti/bolshaya-press-konferentsiya-izbrannogo-prezidenta-moldvoy-maji-sandu-translyatsiya-nm>.

3. *Максименко І.* Перспективи регіонального співробітництва в Чорному морі: пошук нової парадигми / І. Максименко // Криза сучасної системи безпеки: у пошуках нового міжнародного порядку : матеріали міжнародної наукової конференції, Львів, 25 вересня 2020 р. / упорядники: М. Мальський, Р. Вовк, О. Кучик, П. Байор. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2020. – С. 96–99.

4. *Новікова О.* Глобальні та національні виклики до формування та забезпечення соціальної безпеки / О. Новікова, О. Сидорчук // Криза сучасної системи безпеки: у пошуках нового міжнародного порядку : матеріали міжнародної наукової конференції, Львів, 25 вересня 2020 р. / упорядники: М. Мальський, Р. Вовк, О. Кучик, П. Байор. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2020. – С. 116–119.

5. *Гудзь А. М.* Міжнародний контроль над озброєннями та військовою діяльністю: новий етап / А. М. Гудзь // Наука і оборона. – 2020. – № 3. – С. 20–26.