

Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy

Komentarz – Ewa Mazur-Cieślik, Paweł Świeżak

Dekretami z 8 czerwca 2012 r. prezydent Ukrainy zatwierdził nowe wersje Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy (SBNU; nowelizacja dokumentu z 2007 r.) oraz Doktryny Wojskowej Ukrainy (nowelizacja dokumentu z 2009 r.); wcześniej – w kwietniu 2012 r. – zatwierdzona została Biała Księga Sił Zbrojnych 2011. Cechą wspólną tych dokumentów jest wielokrotne akcentowanie pozablokowego statusu Ukrainy przy jednoczesnym podkreślaniu roli partnerstwa strategicznego z Federacją Rosyjską, Unią Europejską i NATO. Zaznaczono również utrzymanie integracji europejskiej jako strategicznego celu polityki Ukrainy.

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy wprowadzony został obowiązek stałego monitoringu stanu bezpieczeństwa narodowego na podstawie ujednoliconego systemu wskaźników bezpieczeństwa, analizy danych i składania prezydentowi Ukrainy (przez dwa źródła o różnym charakterze) systematycznych sprawozdań dotyczących stanu bezpieczeństwa. Dużo będzie jednak zależało od praktycznej implementacji przyjętych zapisów.

Pod względem strukturalnym SBNU jest w pewnej części zbieżna z polskim SPBN. Choć jednak w SBNU zastosowano analizę środowiska bezpieczeństwa w układzie globalnym, regionalnym i wewnętrznym przez pryzmat wyzwań, zagrożeń i szans, to te ostatnie potraktowane zostały zaledwie symbolicznie.

Główne zapisy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy

SBNU składa się z siedmiu rozdziałów. W pierwszym zawarto opis współczesnego środowiska bezpieczeństwa, kładąc nacisk na jego nieprzewidywalność, obecność klasycznych zagrożeń oraz pojawienie się nowych; zaakcentowano również dokonujące się współcześnie zmiany globalnego układu sił. Przyznano, że Ukraina nie ma efektywnych gwarancji międzynarodowych swojego bezpieczeństwa i grozi jej znalezienie się w „szarej strefie

bezpieczeństwa”, choć za najważniejsze zagrożenia dla państwa uznano te o charakterze wewnętrznym (m.in. niewydolny system ekonomiczny, korupcję oraz problemy socjalne).

Rozdział drugi SBNU poświęcono zdefiniowaniu kluczowych pojęć. Sformułowany zatem w nim został cel realizacji strategii oraz zdefiniowano zadanie polityki bezpieczeństwa narodowego jako obrony żywotnych interesów narodowych Ukrainy. Opisane w nim także zostały najważniejsze zadania i zasady, na których opiera się ukraińska polityka bezpieczeństwa.

W trzecim rozdziale zaprezentowano opis wewnętrznego i zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa Ukrainy. Wśród tendencji zewnętrznych, które potencjalnie są źródłami zagrożeń dla bezpieczeństwa Ukrainy, wymieniono:

- niekorzystne trendy globalne, m.in. zaostrzenie rywalizacji między mocarstwami, odwoływanie się do siły przy rozwiązywaniu konfliktów, ogólny kryzys systemu bezpieczeństwa międzynarodowego i jego instytucji, istnienie *quasi*-państw na terytoriach suwerennych państw i precedensy uznania ich suwerenności, wzrost rywalizacji o dostęp do surowców naturalnych oraz kontrolę nad szlakami ich dostaw, militaryzację niektórych regionów, kryzys systemu nieprolifracji, a także nowe zagrożenia, takie jak terroryzm i piractwo;
- pogorszenie sytuacji bezpieczeństwa w regionie, utrwalanie się stref wpływu i narastanie związanych z tym zjawiskiem konfliktów, eskalację sporów i militaryzację w regionie czarnomorsko-kaspijskim, nieuregulowany status granic Ukrainy, możliwe wykorzystywanie mniejszości narodowych do kwestionowania przebiegu granic w regionie.

Jako bezpośrednie wyzwania zewnętrzne dla bezpieczeństwa narodowego Ukrainy wymieniono:

- nieuregulowane kwestie prawne związane ze stacjonowaniem floty czarnomorskiej Federacji Rosyjskiej na Krymie;
- konflikt wokół Naddniestrza;
- brak delimitacji granic morskich z Rosją (Morze Czarne, Morze Azowskie, Cieśnina Kerczeńska);
- brak demarkacji granic lądowych Ukrainy z Rosją, Białorusią i Mołdawią.

Czwarty rozdział SBNU zawiera cele i zadania polityki bezpieczeństwa narodowego, które sformułowane zostały na podstawie przeprowadzonej wcześniej analizy zagrożeń. W sferze zagranicznej do kluczowych zadań zaliczono m.in. pogłębienie strategicznego partnerstwa Ukrainy z UE i jej

państwami członkowskimi, stworzenie nowego modelu partnerstwa strategicznego z Rosją, rozwój dialogu strategicznego z USA, osiągnięcie nowego formatu współpracy z Chinami, aktywną politykę regionalną w Europie Środkowej i w regionie czarnomorskim. Podkreślono znaczenie przeprowadzenia delimitacji granicy morskiej i demarkacji granic lądowych Ukrainy oraz zawarcia porozumienia z Rosją regulującego warunki stacjonowania Floty Czarnomorskiej na Krymie.

W kontekście statusu pozablokowego zwrócono uwagę na potrzebę:

- wzmocnienia zewnętrznych gwarancji bezpieczeństwa;
- zaangażowania Ukrainy w proces usprawnienia OBWE i innych instytucji bezpieczeństwa regionalnego;
- aktywnego udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych;
- kontynuowania konstruktywnego partnerstwa z NATO;
- udziału w programach dotyczących bezpieczeństwa, realizowanych przez OBWE, WNP oraz współpracy ekonomicznej Państw Morza Czarnego (BSEC).

W piątym rozdziale został opisany system instytucjonalny bezpieczeństwa narodowego wraz z ogólnymi rekomendacjami co do kierunku jego przebudowy. Podkreślono także rolę cywilnej i obywatelskiej kontroli nad armią.

Rozdział szósty określa mechanizmy realizacji SBNU, w której kluczową rolę odgrywa Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (RBNiOU). Wykonanie SBNU powiązано z innymi dokumentami o strategicznym charakterze, w szczególności z Programem reform ekonomicznych na lata 2010–2014.

Rozdział siódmy to postanowienia końcowe (w ich myśl SBNU ma stanowić podstawę w pracach planistycznych jednostek administracji państwowej w obszarach związanych z bezpieczeństwem).

Analiza Doktryny Wojskowej Ukrainy (DWU) nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Warto jednak w tym miejscu przywołać jej kluczowe założenia. Zawiera ona stwierdzenie, że Ukraina nie uznaje żadnego państwa za swojego wroga. Agresję zbrojną na Ukrainie w perspektywie średnioterminowej określono jako mało prawdopodobną. Polityka pozablokowości Ukrainy została opisana jako ważny czynnik zmniejszający napięcia polityczne i wojskowe w regionie.

W opisie sytuacji polityczno-wojskowej zwraca się uwagę na formującą się wielobiegunowość, wzrost współzależności, ale i narastających sprzeczności

między poszczególnymi państwami. W środowisku bezpieczeństwa odnotowano również:

- obniżenie efektywności międzynarodowych działań antykryzysowych;
- wyścig zbrojeń;
- możliwą proliferację zbrojeń niekonwencjonalnych;
- wzrastającą rolę terroryzmu, w tym w cyberprzestrzeni.

Zapisy DWU są spójne z tezami SBNU. Zawarte w dokumencie wytyczne i zadania, dotyczące m.in. zasad użycia sił zbrojnych, rozwoju szkolnictwa wojskowego, rozwoju przemysłu obronnego itd., są jednak ogólnikowe.

Ocena SBNU

Konieczność nowelizacji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy (2007 r.) i Doktryny Wojskowej Ukrainy (2004 r.) wynikała ze zwrotu w polityce bezpieczeństwa, którego Ukraina dokonała w lipcu 2010 r., rezygnując z ubiegania się o członkostwo w NATO i powracając¹ do tzw. polityki pozablokowości. Tym samym niejasny stał się dalszy kierunek przekształceń w siłach zbrojnych i systemie bezpieczeństwa państwa – dotąd prowadzonych przy założeniu zbliżania się do standardów natowskich. Władze Ukrainy stanęły przed zadaniem określenia podstaw bezpieczeństwa państwa nieaspirującego do żadnych sojuszy. Nowelizacja dokumentów strategicznych miała także przynieść odpowiedź na pytanie, jak Ukraina postrzega środowisko bezpieczeństwa: swoje w nim miejsce, zagrożenia i wyzwania oraz sposoby odpowiadania na nie (tabela nr 1). Zrezygnowano z analizy szans, jakie rysują się przed Ukrainą w nadchodzących latach. Oczekiwano, że SBNU i DWU będą klarowną wskazówką dotyczącą dalszej ewolucji systemu bezpieczeństwa państwa i prowadzonej w tym zakresie polityki, w szczególności w wymiarze międzynarodowym.

Nowe dokumenty tylko częściowo sprostały powyższym oczekiwaniom. Potwierdzono w nich powrót do zasady pozablokowości, kładąc

¹ Po raz pierwszy zapis o pozablokowej i wielowektorowej polityce zagranicznej znalazł się w Deklaracji o suwerenności Ukrainy z 16 lipca 1990 r.: „Ukraina ma zamiar pozostawać w przyszłości państwem pozablokowym, które nie będzie członkiem jakichkolwiek bloków wojskowych”. Kilkakrotnie potwierdzany ustawowo, zapis został uchylony w roku 2003 r. ustawą O bezpieczeństwie narodowym Ukrainy w związku z deklaracją zamiaru integracji euroatlantyckiej Ukrainy. SBNU formalnie opiera się na Deklaracji o suwerenności i ustawie z 1991 r. o Siłach Zbrojnych, co oznacza powrót do polityki pozablokowości. Za: P. Kuspys, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie*, wyd. Instytut Studiów Strategicznych, 2009 r.

Tabela 1. Porównanie głównych zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy z 2007 r. i 2012 r.

Strategia z 2007 r.	Nowelizacja z 2012 r.
Zawierała ogólny zarys środowiska bezpieczeństwa, nie wprowadzała hierarchizacji czynników wpływających na bezpieczeństwo ani oceny ich wpływu.	Zawiera gruntowną analizę środowiska bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, katalog zagrożeń, ryzyk i wyzwań oraz wyrażoną ocenę i hierarchię źródeł zagrożeń.
Uwzględniając wpływ szeroko rozumianego środowiska bezpieczeństwa, priorytetowo traktowała sektor wojskowy.	Uwzględniając wpływ szeroko rozumianego środowiska bezpieczeństwa, priorytetowo traktuje wszystkie sektory tzw. siłowe (wojsko, milicja, służba bezpieczeństwa, państwowe służby ratownicze i in.) i określa zasady ich reformowania. Dostrzega i docenia rolę sektorów cywilnych, zwłaszcza ekonomicznego, energetycznego i społecznego.
Stawiała realistyczny cel strategiczny w polityce międzynarodowej: współpraca z euroatlantyckimi strukturami bezpieczeństwa, czyli zacieśnianie relacji z NATO.	Deklaruje mało realne cele strategiczne we współpracy międzynarodowej: integrację z UE, rozbudowane partnerstwo strategiczne z USA i NATO przy jednoczesnym przedłużeniu koncesji dla rosyjskiej Floty Czarnomorskiej stacjonującej na Krymie.
Deklarowała, że celem strategicznym jest członkostwo w NATO, co w perspektywie gwarantowałoby Ukrainie „parasol ochronny”.	Podkreśla zasadę pozablockowości Ukrainy jako podstawy współpracy międzynarodowej. Wskazuje to na konieczność samodzielnego zapewnienia sobie gwarancji bezpieczeństwa.
Określała zaledwie podstawowe kierunki międzynarodowej współpracy gospodarczej, co wynikało z braku spójnej wizji reformy gospodarki.	Wskazuje na konieczność uprawiania wielowektorowej polityki gospodarczej, w tym rozszerzenie współpracy na tzw. nowe centra wzrostu (np. BRICS).
Przewidywała coroczne zatwierdzanie przez parlament planów realizacji strategii, co w praktyce powodowało, że dokument o charakterze długofalowym, jakim jest strategia zmieniał się w roczny plan budżetowy.	Jednoznacznie określa etapy realizacji strategii – narzuca władzy wykonawczej kierowanie się strategią i jej etapami w procesie planowania.
Zawierała mało konkretne wskazania („w miarę możliwości”) źródeł finansowania strategii.	Przewiduje zapewnienie budżetowych źródeł finansowania działań z zakresu realizacji strategii.
Umieszczenie prezydenta i RBNU w systemie władzy nie dawało możliwości egzekwowania realizacji strategii, która postrzegana była jako wskazanie celów, a nie obowiązujący dokument.	Strategia jest dokumentem obowiązującym dla władzy wykonawczej; zobowiązuje organy władzy centralnej i terenowej do kierowania się strategią w bieżącej działalności – przewiduje mechanizmy kontrolne.

nacisk na prowadzenie przez Ukrainę zrównoważonej polityki zagranicznej. Wskazano, że warunkiem realizacji podstawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego jest stworzenie warunków do integracji Ukrainy z Unią Europejską, tym samym formalnie uznając rolę kursu proeuropejskiego.

Do mocnych stron SBNU należy zaliczyć rzetelną analizę środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Trafne wydają się uwagi o nieadekwatności systemu bezpieczeństwa Ukrainy do istniejących zagrożeń. Słabą stroną dokumentu jest brak całościowej wizji zmiany (dostosowania) systemu bezpieczeństwa narodowego.

Zwraca uwagę to, że duża część zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa Ukrainy opisanych w SBNU lokuje się w obszarze stosunków z Rosją. W dokumencie wprawdzie nie zostało to wyrażone wprost, jednak lista wyzwań dla bezpieczeństwa (nieuregulowane granice lądowe i morskie, kwestia Floty Czarnomorskiej, Naddniestrze, uzależnienie energetyczne) jest ściśle związana z Federacją Rosyjską. W tym kontekście główna idea, wokół której budowana jest polityka bezpieczeństwa Ukrainy, tzn. pozablokowość, może być uznawana za mechanizm neutralizacji presji rosyjskiej. Status pozablokowy służy bowiem jako argument na rzecz nieprzystępowania Ukrainy do organizacji zdominowanych przez Rosję, zwłaszcza Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (jest znamienne, że OUBZ w ogólnie nie pojawia się w SBNU).

W SBNU nie ma wzmianek o promowanych przez Rosję projektach integracyjnych (Wspólna Przestrzeń Gospodarcza, unia euroazjatycka); tymczasem współpracy z NATO poświęcono osobny podpunkt², umieszczony w rozdziale opisującym realizację polityki pozablokowości. O ile Ukraina deklaruje zamiar rozwijania współpracy z USA na podstawie istniejącej Karty o partnerstwie strategicznym z 2008 r., o tyle postulowane jest sformułowanie „nowego modelu współpracy” z Rosją. Można to interpretować jako sygnał świadczący o niezadowoleniu Kijowa z aktualnego stanu stosunków dwustronnych z Moskwą.

W zasadzie SBNU nie przełamuje strategicznej niepewności wokół Ukrainy. Nie daje zdecydowanej odpowiedzi na pytania o strategiczne kierunki ukraińskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prawdopodobnie wydaje się zatem, że w polityce Ukrainy będą nadal obecne tendencje do reaktywności i podejmowanych *ad hoc* działań. Kijów uznaje za istotną wartość

² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, pkt 4.2.6.

w swojej polityce bezpieczeństwa unikanie kontrowersji – wynika to z diagnozy, że Ukraina leży pomiędzy dwoma obozami i w jej interesie jest niezrażanie do siebie żadnego z nich. Taka postawa może oznaczać „pozytywne niezaangażowanie”, ale jej rewersem jest niepewność co do stanowiska ukraińskiego w istotnych kwestiach międzynarodowych.

Wielu ekspertów wskazuje, że w SBNU nie zostały w pełni wyciągnięte wnioski z przeprowadzonej w pierwszych rozdziałach analizy, z której wynika zapis o braku efektywnych międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa Ukrainy. Proponowane działania w zasadzie sprowadzają się do rachuby na sprzyjającą koniunkturę międzynarodową. W tym kontekście analitycy krytykują „inercję” polityki bezpieczeństwa Ukrainy. „Rezygnacji z dążenia do członkostwa w NATO nie zastąpiono pozytywnym programem w sferze bezpieczeństwa, zasada pozablockowości oraz samowystarczalności obronnej pozostają hasłami, za którymi dotychczas nie poszły działania, zwłaszcza w sferze wzmocnienia potencjału militarnego ukraińskiej armii i niezbędnego wzrostu nakładów na obronę narodową”³.

Dezorientację budzi zapis w punkcie wymieniającym bezpośrednio wyzwania zewnętrzne dla bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, dotyczący istnienia nieuregulowanych kwestii związanych z tymczasowym stacjonowaniem należącej do Federacji Rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na terytorium Ukrainy⁴. Tymczasem problem stacjonowania rosyjskich okrętów wojennych w Sewastopolu, wynikający z umowy dwustronnej podpisanej na lata 1997–2017, niebawem rozwiązałby się samoistnie, gdyby nie fakt, że obecny prezydent Ukrainy krótko po objęciu stanowiska podpisał umowę przedłużającą obecność rosyjskiej floty w krymskim porcie o kolejne 25 lat od chwili wygaśnięcia poprzedniej umowy, tzn. do 2042 r.⁵ Przedłużeniu umowy na siedem lat przed jej wygaśnięciem powinna towarzyszyć rzetelna analiza sytuacji i takie wyeliminowanie niejasności i luk w regulacjach prawnych, aby umowa nie stała się wyzwaniem dla bezpieczeństwa narodowego.

³ N. Orłowska-Chyż, *Prezydent Janukowycz określa wizję bezpieczeństwa Ukrainy*, „Tydzień na Wschodzie”, 13 czerwca 2012 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-06-13/prezydent-janukowycz-określa-wizję-bezpieczeństwa-ukrainy> (dostęp: 23 lipca 2012 r.).

⁴ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, pkt 3.1.3.

⁵ Opracowanie Centrum Informacyjnego, [*Военно-морские Силы Украины*] *Марынарка wojenna Ukrainy*, http://sevastopol.net.ua/city//flot/voenno-morskie_sily_ukrainy.html (dostęp: 20 lipca 2012 r.).

N. Ohneva, [*Севастополь: Флот остаётся, проблемы растут*] *Sewastopol: Flota pozostaje, problemy rosną*, „Mir Novostiej”, 25 maja 2010 r., <http://www.mirnov.ru/arhiv/mn857/mn/10-1.php> (dostęp: 23 lipca 2012 r.).

Reakcje na Ukrainie

Opinie obserwatorów ukraińskich na opublikowanie strategii i doktryny były w przeważającej części sceptyczne. Krytyka dotyczyła tak sposobu przygotowania dokumentów, jak i ich treści.

Według Mykoły Sunhurowskiego z kijowskiego *think tanku* Centrum Razumkowa, „kiedy prace dopiero się rozpoczynały, byliśmy aktywnie zapraszani do współpracy, ale potem proces ten zahamował”⁶. Władzom zarzucano, że zapisy w dokumentach zostały sformułowane tak, aby służyć nie tyle dalekosiędnym celom strategicznym, ile krótkoterminowym interesom obozu rządzącego⁷. Powątpiewano w realistyczność tez umieszczonych w nowych strategiach oraz krytykowano je za brak odpowiedzi na rzeczywiste zagrożenia stojące przed Ukrainą, dopatrując się braku koherencji między zaprezentowanymi w strategii diagnozami i receptami⁸. Analitykom nie spodobał się brak wskazania mierników realizacji doktryny (ma je dopiero opracować rząd) i nakreślenia odpowiednich ram czasowych osiągnięcia kolejnych celów⁹.

Część obserwatorów uznała ponadto dokumenty za pozbawione rzeczywistego znaczenia, wskazując, że decyzje dotyczące sfery bezpieczeństwa i tak zapadają nad Dnieprem w oderwaniu od zapisów doktrynalnych, co więcej – są często podejmowane w sposób nieprzejrzysty dla opinii publicznej, poza formalnymi strukturami i z pominięciem powołanych do tego instytucji. Przyjmując ten tok rozumowania, niektórzy analitycy określili strategię bezpieczeństwa i doktrynę wojskową jako pozbawione większego znaczenia, deklaratywne „protokoły zamierzeń”¹⁰.

Negatywnie oceniano również fakt, że nowe dokumenty nie dają odpowiedzi na pytanie o zachowanie się Ukrainy w sytuacjach kryzysowych, ograniczając się do ogólnikowych rekomendacji możliwych do stosowania tylko przy politycznej „dobrej pogodzie”.

⁶ Opracowanie centrum im. Razumkowa, [Нова стратегія безпеки та реформ ЗСУ не міститиме нічого принципово нового] *Nowa strategia bezpieczeństwa i reform sił zbrojnych nie zawiera niczego zasadniczo nowego*, 24 kwietnia 2012 r., http://razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=3437 (dostęp: 30 lipca 2012 r.).

⁷ A. Starostin, [Чорноморський флот начал угрожать Украине] *Flota Czarnomorska zaczęła zagrażać Ukrainie*, 15 czerwca 2012 r., <http://politics.comments.ua/2012/06/15/344239/chernomorskiy-flot-nachal-ugrozhat.html> (dostęp: 30 lipca 2012 r.).

⁸ B. Rud', [Обновленная безопасность] *Znowelizowane bezpieczeństwo*, 11 czerwca 2012 r., <http://podrobnosti.ua/analytics/2012/06/11/841207.html> (dostęp: 11 czerwca 2012 r.).

⁹ D. Szyblikow, [Военная доктрина и стратегия нацбезопасности: участие в чужих войнах за «спасибо» и курс на ЕС] *Doktryna wojskowa i strategia bezpieczeństwa narodowego: udział w cudzych wojnach za „dziękuję” i kurs na UE*, 25 czerwca 2012 r., <http://www.unian.net/print/511200>; (dostęp: 30 lipca 2012 r.).

¹⁰ D. Szyblikow, [Военная доктрина...] *Doktryna wojskowa...*, *op. cit.*

Podobieństwa między Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy a Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego RP*

Wprawdzie oba dokumenty różnią się charakterem i przeznaczeniem (zwykle przegląd uznaje się za pierwszy krok przed sporządzeniem strategii), jednak zarówno SPBN, jak i ukraińska strategia zawierają szereg zapisów wskazujących na zbieżność w postrzeganiu zjawisk, zagrożeń i wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Podobieństwa w podejściu w szczególności dotyczą:

- odejścia od ściśle militarnego rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo” i rozszerzenie go o sferę pozamilitarną (bezpieczeństwo energetyczne, ekonomiczne, demograficzne, ekologiczne, teleinformatyczne, informacyjne);
- wagi przywiązywanej do bezpieczeństwa energetycznego, dostrzegania zagrożenia w braku dywersyfikacji zaopatrzenia i nadmiernego uzależnienia od jednego źródła dostaw;
- przyjęcia modelu analizy wyzwań, zagrożeń i szans dla bezpieczeństwa w układzie globalnym, regionalnym i krajowym;
- podobnej oceny zagrożeń międzynarodowych dla bezpieczeństwa (np. rozmywanie się systemu porozumień międzynarodowych w dziedzinie stabilizacji strategicznej, osłabienie roli instytucji międzynarodowych działających na rzecz bezpieczeństwa, terroryzm, nadmierna eksploatacja i zanieczyszczenie środowiska naturalnego prowadzące do zmian klimatycznych, deficyt wody i żywności, nierównomierny dostęp do surowców naturalnych, nieuregulowane konflikty w regionie).

Zagrożenia takie jak: konflikty regionalne, nasilona konkurencja o dostęp do surowców oraz sprawowanie kontroli nad szlakami ich transportu zostały umieszczone również w katalogu zagrożeń zawartym w Doktrynie Wojskowej Ukrainy.

Różnice pomiędzy Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy a Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego RP

Monitoring

Za najważniejsze, bardzo nowatorskie w warunkach ukraińskich, rozwiązanie uznać należy umieszczenie w treści dekretu prezydenckiego zatwierdzającego SBNU obowiązku stałego, zinstytucjonalizowanego monitorowania

* Artykuł powstał przed zakończeniem prac nad SPBN.

stanu bezpieczeństwa narodowego. Dekret z 8 czerwca 2012 r. przewiduje zbudowanie (w terminie 6 miesięcy od zatwierdzenia strategii) modelu monitoringu stanu bezpieczeństwa państwa poprzez opracowanie i wprowadzenie komplementarnego systemu wskaźników bezpieczeństwa. Gabinet Ministrów otrzymał zadanie przygotowania i wdrożenia (opartego na sprawozdaniach nadsyłanych przez administrację wszystkich szczebli) mechanizmu zbierania, obróbki, analizy oraz przekazywania informacji dotyczących rozwoju sytuacji w różnych sferach bezpieczeństwa narodowego. Ocena ma być dokonywana na podstawie:

- katalogu ujednoczonych wskaźników;
- analizy bieżącej sytuacji;
- prognozowania (przez jednostki administracji terytorialnej) rozwoju sytuacji w regionach w perspektywie 5-letniej;
- przewidywania ewentualnych negatywnych skutków zjawisk.

Informacje uzyskane w wyniku stałego monitorowania sytuacji mają być gromadzone i przetwarzane przez organy administracji rządowej, a następnie, raz do roku (oraz w razie zaistnienia takiej potrzeby) składane w formie sprawozdań sekretarzowi Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy.

Zasadę zinstytucjonalizowanego monitoringu sytuacji na podstawie katalogu ujednoczonych wskaźników bezpieczeństwa można zarekomendować jako wartą umieszczenia w SPBN.

Sprawozdawczość

W postanowieniach końcowych SBNU zapisany został obowiązek rocznego składania prezydentowi sprawozdania o stanie bezpieczeństwa narodowego. Wcześniej częstotliwość składania sprawozdania o stanie bezpieczeństwa państwa nie była uregulowana. Obowiązek sprawozdawczości spoczywający poprzednio na sekretarzu Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy rozszerzony został na prezesa Narodowego Instytutu Badań Strategicznych przy Prezydencie Ukrainy (NIBS)¹¹.

Wprowadzie w przypadku SPBN również założona została powtarzalność procesu, okresowa weryfikacja ustaleń i przedkładanie ich prezydentowi RP, jednak ukraińskie rozwiązanie (z obowiązkiem składania dorocznych sprawozdań) wydaje się dużo bardziej praktyczne, a zwłaszcza jednoznaczne.

¹¹ Narodowy Instytut Badań Strategicznych przy Prezydencie Ukrainy – ośrodek analityczny umiejscowiony w strukturach prezydenckich, który przygotował projekt omawianej strategii i koordynował ogólnokrajowe, trwające ponad rok, konsultacje w tej sprawie.

Interpretacja zagrożeń w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa

Warte odnotowania różnice między ocenami SPBN i strategii ukraińskiej wynikają ze sposobu postrzegania wyzwań, zagrożeń i szans w środowisku międzynarodowym; dotyczą one nie tyle faktów (oba dokumenty wymieniają wiele tych samych zjawisk i procesów postrzeganych jako zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego), ile ich interpretacji. W szczególności widoczne jest to w zapisach w SBNU dotyczących:

- zagrożeń związanych z międzynarodowym przyzwoleniem na pojawianie się bytów *quasi*-państwowych na terytorium suwerennych państw i niebezpieczne precedensy uznawania podmiotowości niektórych spośród nich na arenie międzynarodowej. To stymuluje procesy separatystyczne w regionie¹². Sugeruje to, że Ukraina postrzega międzynarodowe uznanie Kosowa jako precedens, który stanowić może „zachętę” dla innych separatystycznych prowincji w regionie, np. dla Abchazji, Południowej Osetii czy graniczącego z Ukrainą Naddniestrza do bardziej energicznego zabiegania o niepodległość, co – w efekcie – zdestabilizuje sytuację bezpieczeństwa. Polska, w odróżnieniu od Ukrainy uznała Kosowo i nie traktuje go jako ewentualnego zagrożenia dla bezpieczeństwa regionu;
- rosnącej liczby państw, które „w odpowiedzi na przypadki łamania postanowień międzynarodowych w sprawie nieprolifracji broni masowego rażenia dążą do wejścia w posiadanie tej broni i środków jej przenoszenia”. Z takiego sformułowania mogłoby wynikać, że próby zawładnięcia bronią masowego rażenia przez państwa spoza „klubu atomowego” nie są przejawem ich agresywnej polityki, ale usprawiedliwioną odpowiedzią na takie same działania innych. Polska, w odróżnieniu od Ukrainy, nie znajduje uzasadnienia dla jakichkolwiek działań, które doprowadziłyby do rozszerzania „klubu atomowego” i nie uznaje okoliczności, które uzasadniałyby próby wejście w posiadanie broni masowego rażenia;
- aktywizacji procesów tworzenia się stref wpływów lub „stref odpowiedzialności geopolitycznej” w regionie, którym towarzyszy prowokowanie sytuacji konfliktowych, w tym o charakterze zbrojnym¹³. Taka interpretacja sytuacji wskazywałaby na istnienie podmiotów międzynarodowych spoza regionu, zainteresowanych przejęciem wpływów na

¹² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, pkt 3.1.1.

¹³ Strategia Bezpieczeństwa..., pkt. 3.1.2.

terytorium byłego ZSRR, a zwłaszcza „odpowiedzialności geopolitycznej” za region. Tymczasem w SPBN prezentowane jest stanowisko, że wolny handel, wolny obieg informacji, idei i kapitału są wystarczającym gwarantem, że strefy wpływów na całym świecie tworzyć się będą samorzutnie, bez ingerencji władz państwowych;

- nasilenia się w regionie wpływów zewnętrznych, co stanowi zagrożenie przewencyjnym użyciem sił zbrojnych przez poszczególne państwa poza ich granicami¹⁴. Zapis sugeruje, że dokonany przez niektóre państwa regionu wybór euroatlantycki może być krokiem w kierunku konfliktu zbrojnego z Rosją. Z polskiego punktu widzenia jest dokładnie odwrotnie: współpraca polityczna i wojskowa niektórych państw regionu z NATO nie stanowi zagrożenia, a czynnik stabilizacyjny;
- powrotu w stosunkach międzynarodowych do stosowania siły i podejmowania prób rewizji granic. W SPBN nie odnotowano takiego zagrożenia;
- nadmiernego wpływu kapitału zagranicznego na strategicznie ważne gałęzie gospodarki. Przeciwnie stanowisko prezentowane jest w SPBN: inwestycje kapitału zagranicznego w kraju – również w branżach strategicznie ważnych – najczęściej postrzegane są jako korzystne i gwarantujące dynamiczny i nowoczesny rozwój gospodarki, natomiast ewentualne zagrożenia powinny być usuwane poprzez odpowiednie regulacje prawne.

Istotne wątki poruszane w SPBN, a nieobecne w SBNU

W porównaniu z SPBN (oceniającym mocne i słabe strony środowiska bezpieczeństwa oraz prognozującym sytuację bezpieczeństwa zarówno w wariacie pesymistycznym, jak i optymistycznym) strategię ukraińską można postrzegać jako dokument o charakterze defensywnym, służący eliminowaniu zagrożeń („naprawianiu rzeczywistości”), ale nienastawiony na ofensywne wykorzystanie posiadanych przewag. W SBNU nieomal całkowicie nieobecna jest analiza szans i mocnych stron, możliwych do wykorzystania w przyszłości, co powoduje, że strategia skupia się na analizie wyzwań i zagrożeń oraz formułowaniu sposobów ich przewycięzenia, natomiast sukcesy, osiągnięcia, możliwości oraz przewagi konkurencyjne pominięto.

Zwraca uwagę mało konkretny charakter zadań, sformułowanych w odpowiedzi na wyzwania, ryzyka i zagrożenia. W odróżnieniu od SPBN (gdzie

¹⁴ *Op. cit.*

zadania sformułowane w rozdziale poświęconym strategii preparacyjnej wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań legislacyjnych lub organizacyjnych), część zadań zgrupowanych w bardzo obszernym katalogu ma nieprecyzyjny charakter, wręcz hasłowy.

Inne istotne zapisy zawarte w SBNU

Strategia ukraińska zawiera dodatkowo wątki dotyczące:

- zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego poprzez m.in. niedopuszczenie do degradacji i wyłączenia z użytkowania rolniczego urodzajnych gleb;
- wyeliminowania zjawiska bezdomności;
- przeciwdziałania nadmiernemu, niebezpiecznemu rozwarstwieniu społeczeństwa na tle majątkowym;
- podniesienia poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy.

Jakościowo nowe zapisy w SBNU

Zwraca uwagę, że w kilku artykułach SBNU pojawiają się zapisy nakazujące doprowadzenie do spójności ustawodawstwa oraz standardów, norm technologicznych, procedur wykonawczych itd., obowiązujących na Ukrainie z normami, które obowiązują w państwach Unii Europejskiej. Dotyczy to m.in. technologii informatycznych i cyberbezpieczeństwa, statusu prawnego i sytuacji zawodowej wojska i (częściowo) innych służb mundurowych, ochrony tajemnicy państwowej oraz infrastruktury granic państwowych.

Jakościowo nowy charakter ma również zapis o obowiązku wprowadzenia jawności i otwartości polityki bezpieczeństwa, w tym – obowiązku systematycznej publikacji Białej Księgi Bezpieczeństwa Ukrainy.

* * *

Nowa strategia nie stanowi fundamentalnej zmiany w polityce bezpieczeństwa Ukrainy. Opiera się ona na aksjomacie polityki pozablokowości. Ukraina deklaruje jednocześnie kontynuowanie integracji europejskiej i utrzymanie współpracy z NATO. Państwo ukraińskie ma dążyć do unikania kontrowersji w stosunkach międzynarodowych (w miarę możliwości – do łagodzenia sporów). Ukraina jest niechętna dokonywaniu wyborów strategicznych o charakterze definitywnym.

Z punktu widzenia Polski interesująca jest podjęta przez Ukrainę próba stworzenia ujednoczonego systemu wskaźników stanu bezpieczeństwa

narodowego, rozbudowanego o obszary nietradycyjne. Bardzo ważnym elementem tego systemu wydaje się obowiązek składania dorocznych sprawozdań o stanie bezpieczeństwa narodowego przez dwa ośrodki o różnym charakterze – wykonawczy (w warunkach ukraińskich jest to sekretarz RBNIU) i analityczny (prezes NIBS).

W strategii znalazła się pewna liczba zapisów mało realnych, wskazujących raczej na wiarę w moc sprawczą dekretu niż rzeczywiste możliwości realizacyjne. Dotyczy to np. zapisu o prognozowaniu rozwoju sytuacji bezpieczeństwa w perspektywie pięcioletniej przez administrację lokalną, absolutnie nieprzygotowaną do tego rodzaju działań. Niewątpliwie jednak SBNU wskazuje obszary, w których należy podjąć działania naprawcze. Wyzwaniem dla władz Ukrainy jest wcielenie tych zapisów w życie.