



Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy

Daniel Szeligowski

Zatwierdzona przez prezydenta Wołodymyra Zełenskigo we wrześniu br. nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy zawiera poszerzony katalog zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Głównym z nich nadal jednak pozostaje agresywna polityka Rosji. By jej przeciwdziałać, Ukraina zamierza rozwijać własne zdolności obronne oraz pogłębiać współpracę z UE i NATO. Dalsza rozbudowa ukraińskiego przemysłu zbrojeniowego umożliwi przy tym intensyfikację polsko-ukraińskiej współpracy w sferze bezpieczeństwa.

Główne założenia strategii. W porównaniu z poprzednią strategią z maja 2015 r. nowy dokument znacznie szerzej traktuje problematykę bezpieczeństwa Ukrainy. Do bieżących i potencjalnych zagrożeń zalicza kolejno: globalne megatrendy (m.in. zmiany klimatu, rozwój technologii, wzrost światowych nierówności), zmiany ładu międzynarodowego (m.in. rywalizację USA–Chiny, napięcia w stosunkach europejskich i transatlantyckich), trwającą rosyjską agresję oraz problemy wewnętrzne państwa ukraińskiego (w tym słabość instytucjonalną, niski poziom dobrobytu społecznego, depopulację). Odpowiedź na tak zdefiniowany katalog zagrożeń ma stanowić polityka bezpieczeństwa Ukrainy oparta na trzech filarach. Pierwszym z nich jest rozwój krajowego potencjału obronnego. Drugi to wzmocnienie zdolności społeczeństwa i państwa do szybkiego przystosowania się do zmian środowiska bezpieczeństwa, co oznacza zaadaptowanie na własne potrzeby promowanej przez UE i NATO koncepcji odporności (*resilience*). Trzeci ma obejmować współpracę z partnerami zagranicznymi – celem strategicznym jest uzyskanie przez Ukrainę [członkostwa w UE i NATO](#), co powtarza przepisy wprowadzone do konstytucji w lutym ub.r.

Podczas gdy poprzednia strategia kładła nacisk na współpracę w ramach formatów wielostronnych (spośród państw trzecich wymieniono wówczas jedynie USA i Chiny), nowy dokument akcentuje przede wszystkim współpracę dwustronną. Wyznacza zarazem jasną hierarchię partnerów na arenie międzynarodowej. Priorytetem ma być rozwój strategicznych stosunków z USA, Wielką Brytanią, Kanadą,

Niemcami i Francją, nakierowany na umacnianie gwarancji suwerenności i bezpieczeństwa Ukrainy. Do grona strategicznych partnerów drugiego szczebla zaliczono Azerbejdżan, Gruzję, Litwę, Polskę i Turcję, z którymi Ukraina zamierza współpracować na rzecz bezpieczeństwa regionalnego. Obecność w tym zestawieniu Azerbejdżanu należy postrzegać m.in. w kontekście ukraińskiego dążenia do pogłębienia relacji z Turcją (sojusznikiem Azerbejdżanu) oraz bliskich kontaktów między obecnymi władzami Ukrainy a azerskim państwowym koncernem energetycznym SOCAR. Nie jest natomiast jasne, czy brak w nowej strategii wzmianki o Chinach, obecnie największym partnerze handlowym Ukrainy – mowa jest jedynie o współpracy gospodarczej z państwami azjatyckimi – oznacza również w praktyce odejście od traktowania ich jako strategicznego partnera.

Przeciwdziałanie rosyjskiej agresji. Mimo braku hierarchizacji zagrożeń treść strategii wyraźnie wskazuje, że kluczowym z nich, mającym dla Ukrainy charakter egzystencjalny, pozostaje polityka Rosji. Dokument definiuje ją jako państwo-agresora i zwraca uwagę na jej wielopłaszczyznowe działania podejmowane w celu odzyskania wpływów na Ukrainie, obejmujące sferę polityczną, ekonomiczną, wojskową, informacyjną i cybernetyczną. Sposobem na zapobieżenie eskalacji konfliktu ma być podniesienie potencjalnych kosztów użycia siły przez Rosję, by były dla niej nie do zaakceptowania. Służyć ma temu rozbudowa własnych zdolności obronnych oraz utrzymanie presji społeczności międzynarodowej na Rosję. Jest to zmiana w porównaniu z poprzednim dokumentem, który akcentował przede wszystkim

samodzielną zdolność Ukrainy do powstrzymania napaści zbrojnej.

Strategia pobieżnie odnosi się do kwestii odnowienia integralności terytorialnej państwa, stanowiąc jedynie, że Ukraina będzie do tego dążyć w oparciu o prawo międzynarodowe. Chociaż zostawia to ukraińskim władzom szerokie pole manewru, to należy założyć prymat rozwiązania konfliktu z Rosją drogą dalszych negocjacji. [Próba siłowego odzyskania pełnej kontroli nad Donbasem wiązałaby się bowiem z ryzykiem ponownej rosyjskiej interwencji wojskowej.](#) Postanowienia dokumentu takiego scenariusza jednak nie wykluczają.

W podobnym kontekście należy postrzegać brak wzmianki o porozumieniach mińskich czy [formacie normandzkim](#). Oznacza to, że Ukraina dopuszcza możliwość odejścia od dotychczasowych instrumentów uregulowania sytuacji w Donbasie i poszukiwania nowych, bardziej skutecznych. Strategia precyzuje, że Ukraina chce prowadzić negocjacje z Rosją za pośrednictwem państw UE, NATO i OBWE. Nie pociągnie to jednak za sobą zerwania dwustronnych rozmów ukraińsko-rosyjskich. Stanowi natomiast sygnał, że Ukraina rozważa zwrócenie się o dodatkową pomoc do USA i Wielkiej Brytanii, jako sygnatariuszy memorandum budapeszteńskiego. Zaangażowanie obu państw do negocjacji z Rosją prezydent Zełenski zapowiadał wiosną 2019 r. w swojej kampanii wyborczej.

Rozwój krajowych zdolności obronnych. Strategia uznaje rozbudowę własnego potencjału odstraszenia za kluczowy element bezpieczeństwa militarnego państwa. Mają go tworzyć przede wszystkim ukraińskie siły zbrojne (obecnie ok. 200 tys. żołnierzy), rezerwa oraz zreorganizowane oddziały obrony terytorialnej. Dokument zakłada zwiększenie ich zdolności bojowych drogą m.in. rozwoju krajowego przemysłu obronnego oraz [dalszych reform w oparciu o standardy NATO](#).

Szczególne znaczenie strategii przypisuje przemysłowi obronemu – w tym celu w lipcu br. ustanowiono nowe stanowisko wicepremiera ds. strategicznych gałęzi przemysłu. Ukraiński sektor obronny boryka się z szeregiem problemów, wynikających m.in. z konieczności poszukiwania nowych rynków zbytu po rosyjskiej agresji. Jego dalszy rozwój i zastąpienie przestarzałych radzieckich elementów nowoczesnymi technologiami wymagają przede wszystkim znaczących nakładów finansowych, które tylko w niewielkim stopniu mogą zostać pokryte przez wydatki z budżetu państwa na zakup uzbrojenia (ok. 1 mld euro rocznie). W dodatku ich duża część jest marnotrawiona w wyniku korupcji. Napływ zagranicznych inwestycji będzie natomiast zależeł od zwiększenia transparentności ukraińskiego

sektora obronnego – w tym restrukturyzacji państwowego koncernu Ukroboronprom (odpowiednik Polskiej Grupy Zbrojeniowej) – i dalszej liberalizacji tamtejszego rynku zamówień obronnych.

Komentarz. Strategia ma charakter ogólny i deklaracyjny – stanowi punkt wyjścia do dalszych prac koncepcyjnych. Jej postanowienia zostaną rozwinięte i skonkretyzowane w kilkunastu kolejnych dokumentach strategicznych, m.in. strategii bezpieczeństwa militarnego, strategii bezpieczeństwa ekonomicznego, a także – po raz pierwszy – strategii polityki zagranicznej. Rząd ma wypracować ich wstępne założenia do połowy marca 2021 r. Nie wiadomo jednak, czy uda się je wszystkie przygotować w tak krótkim okresie ani w jakim stopniu będą one ze sobą spójne, by na etapie wdrażania umożliwić skoordynowaną odpowiedź na rosyjską agresję.

Zdecydowany ton strategii odnośnie do perspektyw stosunków z Rosją kontrastuje z niekonfrontacyjną retoryką prezydenta Zełenskiego. Wynika z wypadkowej poglądów najbliższego zaplecza głowy państwa oraz ukraińskich instytucji sektora bezpieczeństwa i tamtejszego środowiska eksperckiego, opowiadających się za bardziej asertywną polityką wobec Rosji. Choć wypowiedzi prezydenta Zełenskiego wskazują, że nie podziela on wszystkich zawartych w strategii ocen i założeń, będzie doraźnie wykorzystywał nowy dokument jako potwierdzenie prozachodniego kursu Ukrainy.

Zaliczenie Polski do drugiej grupy partnerów strategicznych nie oznacza pomniejszenia jej znaczenia w ukraińskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Świadczy natomiast o tym, że w percepcji ukraińskich władz Polska nie jest zdolna wpłynąć na przebieg negocjacji w sprawie uregulowania sytuacji w Donbasie ani istotnie wspomóc rozbudowy potencjału obronnego Ukrainy. Dalszy rozwój ukraińskiego przemysłu obronnego będzie wprawdzie sprzyjał wzrostowi eksportu polskiego uzbrojenia na Ukrainę, jak i wspólnej produkcji sprzętu – polskie spółki wraz z ukraińskimi partnerami już obecnie pracują m.in. nad rozwojem amunicji artyleryjskiej czy systemów niszczenia dronów. W krótkim i średnim okresie przeszkodą w pogłębieniu dwustronnych kontaktów nadal jednak pozostanie niedoinwestowanie ukraińskiego sektora obronnego, w tym zbyt niskie w stosunku do potrzeb nakłady Ukrainy na zakup i modernizację sprzętu wojskowego. Rozwiązaniem mogłoby być zaoferowanie Ukrainie przez Polskę, w ślad za innymi państwami NATO – m.in. Wielką Brytanią i Francją – długoterminowego kredytu na preferencyjnych warunkach, przeznaczonego na zakup polskiego uzbrojenia.