

# КИЇВСЬКИЙ БЕЗПЕКОВИЙ ДОГОВІР THE KYIV SECURITY COMPACT

## МІЖНАРОДНІ ГАРАНТІЇ БЕЗПЕКИ ДЛЯ УКРАЇНИ: РЕКОМЕНДАЦІЇ

Співголови робочої групи з питань  
міжнародних гарантій безпеки для  
України

*Андерс Фог Расмуссен  
Андрій Єрмак*

Київ  
13 вересня 2022 року

## ПОДЯКА

Цей документ був підготовлений на основі особистого внеску та дискусій провідних експертів з різних країн демократичного світу. Серед них колишні прем'єр-міністри, міністри, високопосадовці та академіки. Співголови робочої групи з питань міжнародних гарантій безпеки для України дякують всім учасникам за їх внесок.

## ПРЕАМБУЛА

Через вісім років після незаконної анексії Криму, вторгнення на Донбас і розпалювання конфлікту на українському сході Росія вдруге напала на Україну. Російські війська знищували цілі міста, вчиняли воєнні злочини та прагнули захопити суверенну територію України. Вони намагалися підкорити її населення та замінити демократично обрану владу. Війна в Україні має далекосяжні наслідки як на регіональному, так і світовому рівні, оскільки стабільність в євроатлантичному регіоні тісно пов'язана з безпекою України.

*Будапештський меморандум про гарантії безпеки виявився нікчемним. Він не передбачав ніяких жорстких юридично та політично обов'язкових заходів, що могло б стримати російську агресію. Якщо Україна не отримає унікальні та ефективні гарантії безпеки – які повинні бути закладені в мирний процес з врегулювання конфлікту – немає підстав вважати, що це не повториться.*

Україна знаходиться на шляху до членства в ЄС і як майбутній член ЄС зможе користуватися положеннями про взаємну оборону ЄС. Прагнення України приєднатися до НАТО та скористатися перевагами оборонної співпраці в межах Альянсу закріплено в її Конституції. Це прагнення є суверенним рішенням України. Членство в НАТО і в ЄС значно зміцнить безпеку України в довгостроковій перспективі. Проте Україна потребує гарантій безпеки вже зараз.

Ці гарантії мають забезпечити можливість самооборони України як для стримування збройного нападу чи акту агресії (*deterrence by denial* – «стримування шляхом заборони»), так і – у разі нападу – для захисту суверенітету, територіальної цілісності та безпеки України (*deterrence by punishment* – «стримування покаранням»).

*Київський безпековий договір (compact) дозволить досягти цієї мети шляхом мобілізації необхідних політичних, фінансових, військових і дипломатичних ресурсів для забезпечення самооборони України. Договір складатиметься зі спільного документа про стратегічне партнерство, підписаного державами-гарантами та Україною (а також двосторонніх угод між Україною та державами-гарантами).*

Поряд з зусиллями із відновлення (реконструкції), ці гарантії є критично необхідними для того, щоб мільйони вимушено переміщених українців повернулися додому та будували своє майбутнє у рідній країні. Їх своєчасна розробка та ухвалення дозволять надіслати сильний меседж рішучості та єдності світу проти

агресора заради майбутнього України. Це будуть перші подібні гарантії в XXI столітті, і вони можуть закласти основи для нового безпекового порядку в Європі.

## КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Найсильнішою гарантією безпеки для України є її здатність захищатися від агресора відповідно до статті 51 Статуту ООН. Для цього Україні потрібні ресурси на утримання багаточисельних збройних сил, здатних протистояти збройним силам та іншим воєнізованим формуванням Російської Федерації.
- Для цього потрібні багаторічні стабільні інвестиції в оборонно-промислову базу України, масштабна передача зброї та розвідувальна підтримка з боку союзників, інтенсивні тренувальні місії та спільні навчання під егідою Європейського Союзу та НАТО.
- Гарантії безпеки повинні бути ствердними та чітко сформульованими; вони окреслюватимуть низку зобов'язань, взятих групою гарантів разом з Україною. Вони мають бути обов'язковими для виконання на основі двосторонніх угод, але об'єднані в рамках спільного документа про стратегічне партнерство під назвою *Київський безпековий договір*.
- Договір об'єднає основну групу країн-союзників та Україну. Ця група країн-гарантів може включати США, Велику Британію, Канаду, Польщу, Італію, Німеччину, Францію, Австралію, Туреччину, а також країни Північної Європи та Балтії, Центральної та Східної Європи.

Ширша група міжнародних партнерів, включаючи зокрема Японію і Південну Корею, також повинна підтримати набір гарантій невійськового характеру, заснованих на санкціях. Він включатиме пакет санкцій, які *автоматично* повторно застосовуватимуться [snapback] у разі нової російської агресії. Необхідно розробити законодавчу базу, яка дозволить органам влади конфіскувати власність агресора, його суверенні фонди та резерви, а також активи його громадян і організацій, які перебувають у списку санкцій. Зібрані кошти мають бути спрямовані на відновлення збитків, завданих Україні війною.

Пакет гарантій може бути доповнений додатковими угодами, що стосуються конкретних питань, не охоплених в цьому документі. Наприклад, договором (договорами) між Україною та країнами-виробниками засобів протиповітряної та протиракетної оборони з метою постачання Україні сучасних та ефективних систем ППО та ПРО в достатній кількості для забезпечення «закриття неба» від атак з повітря.

Крім того, пакет гарантій може включати регіональні угоди щодо безпеки у Чорному морі з Туреччиною та іншими прибережними державами, такими як Румунія та Болгарія.

## **I. ГАРАНТІЇ БЕЗПЕКИ – ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ОСНОВНОЇ ГРУПИ ГАРАНТІВ ЩОДО САМООБОРОНИ УКРАЇНИ ТА СТРИМУВАННЯ НАПАДУ**

### **ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ**

З огляду на унікальне геополітичне положення України, найефективнішою гарантією безпеки є її здатність захистити себе. Щоб бути достатньо міцною та надійною, самооборона України має бути підкріплена юридично обов'язковими зобов'язаннями групи міжнародних партнерів щодо мобілізації необхідних військових і невійськових ресурсів.

Україна є європейською країною на шляху до членства в ЄС. Цей процес сприятиме подальшій інтеграції України в європейську політичну спільноту, покращить її перспективи відновлення та розвитку, зміцнить інституції та безпеку країни. Як член ЄС, вона також матиме вигоду від положення про взаємну оборону ЄС відповідно до статті 42.7 Договору про Європейський Союз. Тим часом країни-члени та інституції ЄС повинні зробити свій внесок у забезпечення гарантій безпеки для України, зокрема, шляхом налагодження сталих поставок зброї, фінансової допомоги та проведення тренувальних місій.

Прагнення України приєднатися до НАТО та скористатися перевагами його угод про взаємну оборону закріплено в її Конституції. Це прагнення є суверенним рішенням України. У проміжний період Україні потрібні тверді гарантії безпеки. Вони надходять переважно – хоча й не виключно – з країн НАТО.

Гарантії не повинні змушувати Україну обмежувати чисельність чи потужність своїх збройних сил. Вони також не повинні бути елементом обміну на певний статус, як-от нейтралітет, чи накладати на Україну інші зобов'язання чи обмеження. З цими гарантіями Україна збереже свою спроможність забезпечити свою самооборону. Їхня мета – зміцнення територіальної цілісності, суверенітету та політичної незалежності України в її міжнародно визнаних кордонах. Гарантії також мають підтримувати відданість України продовженню демократичних реформ, як зазначено у Висновках Європейської Ради від 23-24 червня 2022 року щодо надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС. Ефективна безпека України тісно пов'язана з сучасним суспільством, яке гарантує своїм громадянам їхні основні права.

### **СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ**

Гарантії безпеки мають бути закріплені в спільному документі про стратегічне партнерство під назвою «*Київський безпековий договір*», підписаному основною групою партнерів, і будуть діяти як механізми самооборони України. До договору можуть приєднатися такі країни як США, Великобританія, Канада, Польща, Італія, Німеччина, Франція, Австралія, Туреччина, країни Північної Європи та Балтії, Центральної та Східної Європи – але список не є вичерпним. Поруч із документом про стратегічне партнерство, між Україною та окремими державами-гарантами

можуть бути підписані двосторонні угоди з окремих питань, що стосуються безпекових гарантій між Україною та окремими державами-гарантами.

Окрім основних гарантів, інші країни можуть приєднатися до додаткових або конкретних питань, пов'язаних із гарантіями безпеки. Формат «Рамштайн» (також відомий як *Контактна група з питань оборони України*), до якого приєдналися близько 50 країн, може стати основою цієї ширшої групи. Вона може сформувати коаліцію підтримки.

Положення документа повинні застосовуватися по відношенню до України як для стримування, так і, в разі потреби, для захисту від збройного нападу чи інших актів агресії. Для цього Києву знадобляться великі оборонні сили, надійні можливості та потужна реформована оборонна промисловість. Це має бути підкріплено постійними інвестиціями в її оборонно-промисловий комплекс, розширеними поставками зброї та розвідувальною підтримкою з боку союзників, а також добре підготовленими та тренуваними збройними силами.

**Для захисту на більш тривалу перспективу Україна потребуватиме:**

- **Сил швидкого реагування, здатні ефективно й потужно реагувати на порушення територіальної цілісності.** Як зазначено в комюніке Мадридського саміту НАТО, Україна є «життєво важливою» для стабільності євроатлантичного регіону. Саме тому за підтримки ключових гарантів, Україна повинна мати можливість розвинути надійну систему оборони своїх територій, зорієнтовану на стримування та успішний захист від актів агресії. Україна потребує ресурсів, щоб утримувати значні збройні сили, здатні протистояти збройним силам та іншим воєнізованим формуванням Російської Федерації.
- **Масштабну програму підготовки та спільних навчань українських збройних сил і партнерів на території України** із залученням іноземних інструкторів та радників. Використовуючи національні та багатонаціональні тренувальні навчання країн ЄС і НАТО, українські збройні сили отримають підготовку за стандартами НАТО та в обсязі, необхідному для створення ефективних сил для оборони своєї території та сил резерву. Заходи з підготовки супроводжуватимуться широкою програмою навчань для українських збройних сил як в Україні, так і на території держав ЄС/НАТО. Поруч із навчальними курсами, спільні навчання, передбачені Віденським документом про заходи зміцнення довіри та безпеки (144), сприятимуть подальшому зміцненню українських збройних сил, посиленню військової прозорості та слугуватимуть регіональним потребам.

- **Сучасні оборонні системи**, включаючи забезпечення України комплексними оборонними системами для захисту ключових населених пунктів та кордонів шляхом розгортання повітряної та морської протиракетної оборони, кіберпотужностей, передових радіолокаційних комплексів. Ці системи – так звані засоби заборони доступу/закриття території (A2/AD) – можуть включати в себе поєднання національних і іноземних систем. У разі загрози застосування сили чи агресії вони можуть бути швидко доповнені системами озброєння, які нададуть ключові гарантії.
- **Доступ до програм фінансування ЄС для розбудови оборонно-промислового сектору України** за стандартами ЄС/НАТО та розвитку спільно із державами-членами ЄС нових оборонних можливостей. Як кандидат на членство в ЄС Україна може отримати привілейований доступ до фінансування ЄС, головним чином Європейського фонду оборони та Європейського фонду миру.
- **Сили територіальної оборони**, які б включали усіх цивільних осіб віком від 18 років. За зразком країн із обов'язковим військовим призовом, Україна має утримувати достатньо великі сили територіальної оборони, включаючи служби резервістів, яких можна призвати на військову службу.

**Для досягнення цього Україні знадобиться група міжнародних гарантів, які:**

- Надаватимуть фінансову допомогу та прямі інвестиції, у тому числі через майбутні інструменти відбудови з метою підтримки національного оборонного бюджету, а забезпечуватимуть також фінансову допомогу (в тому числі безповоротну) для відновлення інфраструктури України, яка була знищена або постраждала від воєнних дій.
- Спрямують кошти на відбудову, в тому числі безповоротну фінансову допомогу, на підтримку та розбудову нової оборонно-промислової бази України.
- Забезпечать передачу технологій та експорт зброї.
- Тісно координуватимуть між собою постачання ресурсів, військового обладнання, амуніції та послуг.
- Проводитимуть регулярні навчання українських збройних сил.
- Започаткують програму співпраці з кіберзахисту та безпеки, та з протидії кіберзагрозам.

- Забезпечать посилену співпрацю у сфері розвідки, включаючи постійний обмін розвідданими та започаткування регулярного співробітництва між розвідувальними службами України та держав-гарантів.

## **II. БЕЗПЕКОВІ ГАРАНТІЇ – ЯК ВОНИ ПРАЦЮВАТИМУТЬ У РАЗІ НАПАДУ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА МЕХАНІЗМИ**

Гарантії безпеки мають бути постійними, щоб допомогти розбудувати спроможність України до самооборони на довгострокову перспективу, та масштабованими, щоб постійно адаптуватися до потреб та відображати поточний рівень загрози. Хоча вони можуть бути включені в можливий мирний процес, вони повинні бути погоджені та реалізовані в найкоротший період часу.

Це продемонструє єдність міжнародної спільноти з Україною, послідовність і посилення нинішніх зусиль, включаючи в рамках формату «Рамштайн». Це також буде сигналом для Росії, що ціна агресії буде продовжувати зростати.

### **1. ПРАВОВИЙ ОБСЯГ ЗАСТОСУВАННЯ ТА АСПЕКТИ**

**Щоб уникнути вад слабких гарантій, Україна потребуватиме:**

- **Гарантії безпеки повинні бути юридично і політично зобов'язуючими.** Гаранти братимуть на себе обов'язкові до виконання зобов'язання через спільний документ про стратегічне партнерство, який буде обов'язковим до виконання договором між ними.
- На додаток до спільного документа, **гаранти повинні брати на себе довгострокові та двосторонні правові та політичні зобов'язання** перед Україною як на рівні виконавчої влади (урядів), так і на рівні відповідних законодавчих органів (парламентів).
- Гарантії безпеки повинні **чітко зобов'язувати гарантів до забезпечення самооборони України.** Це означає створення параметрів для широкого спектру відповідей та не повинно виключати жодної форми підтримки для забезпечення самооборони України.
- **Деякі з цих гарантій будуть безстроковими та триваючими:** вони включатимуть навчання та тренування, інвестиції та співпрацю в галузі оборони, а також постачання зброї.
- **На випадок агресії у спільному документі мають бути викладені розширені зобов'язання гарантів** використовувати всі елементи їхньої національної та колективної сили та вживати відповідних заходів – які можуть включати дипломатичні, економічні та військові засоби – щоб дати



Україні змогу зупинити агресію, відновити суверенітет, забезпечити свою безпеку, військову перевагу та здатність стримувати ворогів і самостійно захищатися від будь-якої загрози.

- **Територіальна сфера охоплення гарантій поширюється на всю територію в межах міжнародно визнаних кордонів України.** Розширені гарантії у разі нової агресії мають застосовуватися у випадку, якщо Україна зазнає нападу на своїй території в межах міжнародно визнаних кордонів.
- Відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї ООН 377A(V) «Об'єднуючись заради миру», **гаранти повинні намагатися заручитися підтримкою ООН**, найімовірніше через ГА ООН, у наведені нижче часові рамки. Водночас, усі положення про гарантії безпеки підпадатимуть під міжнародно-правову норму про індивідуальну та колективну самооборону (стаття 51 Статуту ООН: «Даний Статут жодним чином не зачіпає невід'ємного права на індивідуальну або колективну самооборону, якщо відбудеться збройний напад на Члена Організації...»).
- Нарешті, для досягнення загальної політичної мети гарантій безпеки, спільний документ про стратегічне партнерство повинен віднайти **правильний баланс між конкретними положеннями та зобов'язаннями загального характеру.** Цього можна досягти, поєднавши основну частину спільного документу із додатками, у яких відображатиметься поточна оцінка загроз.

## **2. МЕХАНІЗМИ – ЯК МАЮТЬ ПРАЦЮВАТИ ГАРАНТІЇ БЕЗПЕКИ**

- **Тригери гарантій повинні базуватися на спільній структурі оцінки загроз:** розширені гарантії безпеки мають активуватися через механізм, який вимагав би направлення запиту від України до держав-гарантів у разі «збройного нападу чи акту агресії». Замість підтвердження від третьої сторони, такої як РБ ООН або Генеральна Асамблея, повинен спрацювати певний ступінь автоматизму, коли гаранти колективно консультуватимуться з Україною.
- **Процес прийняття рішень має базуватися на принципі колективних консультацій з подальшим індивідуальним співробітництвом.** За запитом України гаранти повинні будуть зібратись для колективних консультацій протягом дуже короткого часу (наприклад, 24 години) і прийняти рішення про активацію розширених гарантій в складі коаліції країн, що готові долучитися (наприклад, протягом 72 годин).
- **Гарантії повинні надаватися на безстроковій основі.** Тим не менш, гаранти повинні створити механізм для колективних зустрічей гарантів, оцінок та перегляду існуючих гарантій, щоб дотримуватись їх змістовності та



актуальності – і, якщо необхідно, їхнього коригування відповідно до характеру та рівня загрози.

- **Україна та держави-гаранти мають створити постійний і безперервний механізм моніторингу загроз і безпекових викликів**, а також інформувати одна одну про військову діяльність, навчання та маневри. Для цього Україна та гаранти повинні розробити механізм збору, обміну, обробки та аналізу розвідувальних даних, у тому числі з метою виявлення підготовки до збройної агресії на ранніх етапах.

### III. МІЖНАРОДНІ САНКЦІЇ

Міжнародні санкції мають стати додатковим рівнем загального комплексу гарантій безпеки у випадку агресії. Це могло б як допомогти стримати акт агресії, так і накладати штрафні санкції на агресора. Санкції повинні збалансувати конкретні елементи, залишаючи достатньо простору для маневру, щоб не розкрити агресору всю вартість будь-якого майбутнього можливого нападу на Україну.

Незважаючи на описаний нижче механізм санкцій, гаранти повинні утримуватися від скасування санкцій проти Росії, узгоджених з 2014 року, доки Москва: а) не припинить агресію проти України; б) не гарантує, що в майбутньому не нападе на Україну; в) не компенсує Україні збитки, завдані під час вторгнення.

Будь-яке рішення про скасування або тимчасове призупинення санкцій у рамках переговорів щодо мирного врегулювання повинно прийматися в тісній координації з Україною. Угода про гарантії безпеки має містити положення про ре-активацію санкцій (*snapback provisions*) у разі нових атак чи агресії. При цьому санкції потрібно зберігати до тих пір, поки Росія не перестане загрожувати суверенітету України.

Пакет санкцій має бути ініційований та реалізований гарантами безпеки України в тісній координації з іншими міжнародними органами, такими як «Група семи» та ЄС. Інші країни-однорумці, які підтримують санкції (наприклад, Швейцарія, Норвегія, Сінгапур, Південна Корея, Австралія та інші), також повинні бути запрошені приєднатися.

#### Гаранти санкцій повинні:

- Узгодити пакет санкцій (*snapback sanctions*), які будуть ініційовані чітко визначеною подією згідно з міжнародним правом, наприклад, якщо Україна зазнає «збройного нападу» (Стаття 51 Статуту ООН) або «акту агресії» (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3314, ХХІХ).
- Пакет згаданих вище санкцій має складатися щонайменше з повного набору санкцій станом на 1 вересня 2022 року, які будуть негайно повторно запроваджені (*snapback sanctions*).

- На додаток до вищезазначених санкцій можуть бути застосовані додаткові заходи та обмеження для значного збільшення економічних та інших витрат для агресора у разі збройного нападу чи акту агресії.
- Нарешті, слід узгодити заходи, які дозволять конфіскувати власність агресора, його суверенні фонди та резерви, а також активи його громадян та організацій, які включені до списку санкцій. Потім ці активи могли б бути продані з метою спрямування коштів на відшкодування збитків, завданих Україні війною.