
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ



Ківалов С. В.*

д. ю. н., професор, академік НАПрНУ,
академік НАПНУ, Президент Національного
університету “Одеська юридична академія”,
народний депутат України,
заслужений юрист України

(м. Одеса, Україна)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4651-1805>

***Sergiy Kivalov**, Doctor of Law Science, Professor, Academician of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Academician of National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, President of National University “Odessa Academy of Law”, Member of Parliament of Ukraine, Honoured Lawyer of Ukraine (Fontanskaya Doroga St., 23, Odessa, Ukraine).

УДК 347.79-044.922(477)

DOI 10.26886/2524-101X.5.2018.1

ТРАНСФОРМАЦІЯ МОРСЬКОЇ ДОКТРИНИ УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

TRANSFORMATION OF THE MARITIME DOCTRINE OF UKRAINE: CONCEPTUAL BASES

ABSTRACT

Ukraine is a traditional maritime nation, which has a strong port, shipbuilding, human potential involved in the maritime industry. Ukraine seeks to form its own maritime policy and to define the prospects for its development, taking into account current and expected influence factors and possible risks. At the same time, the basic program document in this area – the Maritime Doctrine of Ukraine – has been adopted back in 2009 and currently it does not meet the challenges and threats, which Ukrainian nation has been encountering for the last five years. Thus, the Maritime Doctrine of Ukraine requires the essential updating in a timely manner to be aligned

with realities of the current situation. Referring to the analysis of marine program documents of Ukraine and foreign states, the author categorizes them and notes that such documents usually cover three aspects of maritime activity: the development and use of naval forces (Great Britain, USA, India); non-military aspects of maritime safety (France); a comprehensive regulation of the protection of national interests in the marine sector (Ukraine, Russia, Indonesia). The research is based on combination of foreign experience and deep analyses of the situation in the Ukrainian marine industry which includes: temporal occupation of certain water and land territories, requirements of the Association Agreement with the EU, the need to harmonize the provisions of the Maritime Doctrine of Ukraine with a number of other, more recent, program documents adopted by Ukraine. The author stipulates that Ukraine Maritime doctrine should be primary considered, as a document that coordinates all aspects of public administration in the field of maritime activity, that in clear language formulate well-balanced and realistic objectives in this area. Such approaches should provide the basis for the development of a powerful maritime industry and finally restored the centuries-old renowned maritime tradition.

The key words: maritime policy, maritime strategy, naval doctrine, risk analyses, naval administration, maritime nation.

Морська політика більшості країн світу на сьогодні визначається і формується у рамках відповідних програмних документів – морських доктрин та стратегій. Норми таких документів визначають найбільш значущі та вагомі вектори розвитку морської могутності держав, визначають стратегічні завдання та пріоритети розбудови не лише і не стільки національного торговельного мореплавства, скільки військово-морських сил та забезпечення здійснення прав держав у всіх просторах Світового океану. Діюча в Україні редакція головного програмного документа морської сфери – Морської доктрини на період до 2035 року – була затверджена у 2009 році та на теперішній час не відповідає тим викликам та загрозам, що постали перед Українською державою упродовж останніх п'яти років, і вимагає нагального оновлення та приведення у відповідність до реалій сьогодення.

Питання, пов'язані з оновленням діючої Морської доктрини України досить часто порушуються у періодиці та під час обговорень політичної ситуації в країні, вивчаються та розглядаються аналітиками, економістами та правниками (С. Гайдук, С. Ківалов, К. Степанова, В. Степанов, А. Філіпенко та інші), проте, на жаль, досі у науковій правничій літературі питання, пов'язані з оновленням цього програмного документа комплексному дослідженню не піддавалися. Саме тому метою цієї статті визначено концептуальні засади

оновлення Морської доктрини України, які можуть стати рамковими при формуванні її оновленої редакції.

За всіх часів держави, розташовані на морському або океанському узбережжі, визначали власну морську діяльність одним з головних пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики. Прибережні акваторії завжди були запорукою стабільного економічного зростання, сприяли формуванню державності, мали вагоме оборонне значення та багато у чому обумовили становлення могутності великих морських держав світу. Адже маючи вільний вихід до морських просторів, закладаючи і будуючи судна, розбудовуючи порти, такі держави могли розраховувати на відшукання нових земель, розвиток торгівлі, приваблення товарних і людських потоків, ведення воєн поза власними суходольними територіями і, як наслідок, розширення сфери дії власної юрисдикції.

На теперішній час значення морських та океанських шляхів сполучень не лише не зменшується, а виявляє стійкі тенденції до зростання: щорічно будуються нові та більші судна, ними перевозиться ширша номенклатура вантажів, на підходах до портів проводяться днопоглиблювальні роботи з метою нарощування товарообігу тощо. Завдячуючи проведеній у минулому столітті всеохоплюючої кодифікації норм про правовий статус та режим морських просторів нарешті було вироблено належний “морський правопорядок” з чітким та узгодженим на всесвітній основі правовим базисом. Проте, незважаючи на детальне пророблення та намагання погодити позиції практично всіх держав сучасного світу стосовно морської діяльності, окремі її аспекти все ж було залишено на їх “національний розсуд”. Це особливим чином стосується діяльності у внутрішніх морських водах – найбільш наближеної до суходолу акваторії, яка входить до складу державної території і в якій найбільш “відчутним” за інші простори є адмініструючий вплив влади прибережної держави та нормами міжнародних угод не закріплено обмежень дії її суверенітету. Останні, наприклад, є характерними для територіального моря – простору, що також належить до складу території прибережної держави, проте суверенітет якої тут здійснюється відповідно до норм Конвенції ООН з морського права 1982 р. та інших норм міжнародного права (ст. 2). А з подальшим віддаленням від суходолу, об’єм прав прибережної держави стає дедалі меншим (у прилеглий та виключній економічній зонах, на континентальному шельфі, у відкритому морі тощо), проте чітко визначеним та

побудованим з урахуванням т. зв. “пакетного” підходу, що був застосований під час проведення III Конференції ООН з морського права 1973–1982 рр. та при складанні остаточної редакції Конвенції з морського права.

Звісно, морська політика кожної держави, яка приєдналася до Конвенції ООН з морського права 1982 р., будується з урахуванням її норм та встановлених ними механізмів регулювання різноманітних аспектів морської діяльності. Проте вважати цю Конвенцію єдиним документом, що визначає таку політику не є цілковито справедливим. Існуючі та не завжди позитивні тенденції теперішнього часу, економічна та політична нестабільність в окремих країнах, поширення терористичних загроз, необхідність забезпечувати та відновлювати власні права у прибережних та віддалених від узбережжя морських акваторіях стають визначними при формуванні цілісних та адекватних сучасним викликам концепцій морської політики держав. Саме внутрішньодержавні та зовнішні фактори чинять визначний вплив на необхідність формування та відпрацювання найбільш ефективних організаційних та правових механізмів проведення такої політики у життя, що, звісно, мають урахувувати стандарти Конвенції ООН з морського права 1982 р. та бути цілком з ними сумісними.

Власне кажучи, у практиці морських держав існує значна диференціація як щодо типології, так і щодо змісту базових програмних документів, що визначають ключові пріоритети у публічному адмініструванні морської сфери. Не дивлячись на назви (доктрини, стратегії, “білі”, “зелені”, “блакитні” книги), подібні документи за сферою охоплення можна класифікувати на три основних типи: а) морські доктрини, присвячені виключно питанням розбудови та застосування військово-морських флотів (Велика Британія, США, Індія); б) морські доктрини, які стосуються невійськових аспектів морської безпеки, залишаючи останні у сфері військових доктрин (Франція); в) комплексні морські доктрини, що охоплюють всі аспекти захисту національних інтересів у морській сфері (Україна, Російська Федерація, Індонезія).

Така диференціація має під собою історичне підґрунтя. Так, виключно військові морські доктрини реалізуються у країнах “британської” правової традиції. І це не є дивним, адже і Велика Британія, і згодом Сполучені Штати дотримуються концепції “*Control of the Sea*”, за якої морські сили активно застосовуються

для просування національних інтересів у будь-якій зоні Світового океану. Відповідно така концепція потребує і окремих, виключно “військово-морських” доктрин, що визначають специфіку такого застосування. Так, наприклад, військово-морська політика та стратегія США традиційно розглядається “в рамках трьох основних типів умов та дій: готовність мирного часу та окремі зіткнення, відповіді на кризи та ведення бойових дій під час війни” (Swartz, 2017, р. 1), при чому не слід забувати, що у випадку із США ми маємо справу із глобальною стратегією, яка передбачає, що їх флот може “одночасно проводити бойові дії на одному театрі, відповідати на кризу на іншому та здійснювати операції мирного часу на решті театрів” (Swartz, 2017, р. 9). Як правило, за даного підходу, приватні складові морської діяльності, виносяться за рамки морських стратегій і розглядаються саме у рамках економічної політики держави, управління океанами, прибережними водами тощо. Слід зазначити, що подібну структуру (але не глобальний характер) морських доктрин успадкували і деякі країни, що не належать до розряду великих морських держав, але входили до британської сфери впливу (як, наприклад, Індія).

Натомість, невійськові морські доктрини є більш характерними для країн континентальної Європи, що використовують концепцію “*Sea Denial*”, тобто недопущення використання морських просторів противником, за якої морські сили виконують лише функцію стримування завдяки своїй наявності та здійснюють обмежені операції тактичного характеру щодо забезпечення національних інтересів та національної безпеки. Яскравим прикладом такого підходу є морська доктрина Франції. Як зазначається у Національній стратегії щодо безпеки морських просторів, “вона призначена створити узгоджену національну міжміністерську структуру для покращення боротьби проти морської небезпеки, спираючись на аналіз морських ризиків та загроз у короткотривалій та середній перспективі, які можуть вплинути на стратегічні інтереси Франції та її партнерів” (National strategy for the security of maritime areas, р. 2). При цьому відповідна стратегія охоплює такі цілі, як: гарантування суверенітету та суверенних прав на морських просторах, сприяння морській безпеці Європейського континенту, підтримка міжнародних дій разом з партнерами та міжнародними організаціями, сприяння зростанню Європи через політику розвитку океанів тощо. Разом з тим, ця стратегія “не охоплює захист

країни від військових загроз, оскільки останнє впливає із загальної військової стратегії та концепції застосування збройних сил”, радше вона сприяє стійкості щодо військових загроз через “інформацію або застосування певних заходів” (National strategy for the security of maritime areas, p. 2). Як бачимо, у даному випадку, морська доктрина базується на чіткій диференціації тих сфер морської діяльності, безпека та стабільний розвиток яких потребує державного втручання. При чому таке втручання базується на застосуванні комбінації невійськових та військових ресурсів.

Нарешті, комплексні морські доктрини, як правило, намагаються охопити всі сфери державної морської політики, і характерні для двох типів країн – це або країни, які є носіями пострадянських традицій публічного управління, коли держава намагається втручатися у абсолютно всі сфери публічного життя (Україна, Російська Федерація) або ж країни, для яких морська діяльність є визначальним фактором внаслідок географічного розташування (Індонезія). Так, наприклад, Індонезійська морська доктрина 2015 р. розроблялася як центральний елемент всієї урядової політики на найближчі п’ять років та базувалася на трьох основних елементах: а) прискорення економічного зростання через покращення сполучень між островами Індонезійського архіпелагу (включаючи розвиток логістичних мереж та зниження вартості доставляння товарів всередині країни); б) захист та модернізація рибальської галузі, розвиток кораблебудування та продовження модернізації військово-морських сил; в) залучення приватних та іноземних інвестицій через проведення реформ (Piesse, 2015, p. 1). Таким чином, комплексна морська доктрина виступає певним елементом загальної програми та стратегії діяльності уряду країни, а значущість цього елемента визначається, насамперед, тією часткою, яку займає морегосподарський комплекс у політичному, економічному та соціальному житті держави.

Слід зазначити, що будь-який з типів морської доктрини може бути достатньо ефективним для вирішення завдань держави у сфері морської діяльності. Але, разом з тим, подібний аналіз типології дозволяє визначити певні обов’язкові елементи, які повинні бути присутні у рамках того або іншого типу морської доктрини, при чому як всередині самої доктрини, так і у її зв’язках з програмними документами щодо інших сфер державної політики. Наприклад,

виключно військово-морська доктрина потребує наявності морської тематики в економічних стратегіях, невійськові морські доктрини повинні бути пов'язані із загальними воєнними доктринами, комплексні – бути самостійним елементом загальних програм діяльності уряду тощо.

Такий підхід дозволяє критично поглянути і на ситуацію з сучасною Морською доктриною України. В цьому аспекті можна назвати дві ключові проблеми в цій сфері: неузгодженість та дублювання.

Так, на жаль, фактично мейнстрімом формування державної політики в Україні стало продукування надмірної кількості програмних документів (планів, стратегій, програм, концепцій), яка в рамках сьогоднішньої “реформаторської” риторики зростає у геометричній прогресії. Відповідно, на теперішній час, ані діюча Морська доктрина, ані розроблені проекти її оновлення фактично не узгоджуються з іншими програмними документами, що так або інакше стосуються питань морської діяльності. З іншого боку, така неузгодженість призводить до фактичного дублювання багатьох положень, які повинні бути сконцентровані у морській доктрині, в рамках інших програмних документів, що аж ніяк не сприяє проведенню ефективної державної політики у морській сфері.

Наприклад, діюча Морська доктрина України на період до 2035 року була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307 і мала на меті “визначення інтересів України у зовнішній та внутрішній політиці в Азовському і Чорному морях, Керченській протоці та інших районах Світового океану, визначення принципів, завдань, шляхів і способів реалізації державної морської політики”. Зокрема, у Доктрині 2009 р. цілий абзац присвячено “створенню умов для ефективної портової діяльності”, але, разом з тим, повністю ігнорується той факт, що, приблизно роком раніше Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 1051-р було схвалено Стратегію розвитку морських портів України на значно коротшу перспективу (до 2015 року). Хоча, зв'язок цих двох документів був би цілком логічним.

Жодним чином не змінилася ситуація і коли з прийняттям Закону України від 17.05.2012 р. “Про морські порти України” відповідно до його норм (ч. 2 ст. 7) була затверджена нова Стратегія розвитку морських портів до 2038 року, адже на цей раз вже у Стратегії 2013 р. будь-які посилання на Морську доктрину України відсутні.

Безумовно, попри цілий ряд недоліків, вищезазначені програмні документи мали значний вплив на морську діяльність в Україні, адже вперше визначили загальні керівні засади розвитку всієї морської галузі держави та провідні вектори її морської та портової політики.

І дійсно, розвиток морської сфери активізувався: відбулися значні зміни у організації державного управління морськими портами, забезпеченні безпеки морського транспорту, нарешті знижено ставки портових зборів у морських портах України, з серпня поточного року, за зразком більшості морських держав світу, розпочала свою роботу Морська адміністрація України, здійснюються значні інфраструктурні проекти в морських портах, запроваджуються концесійні механізми тощо.

Правда, що в цьому переліку стало результатом реалізації Морської доктрини 2009 р., а що було зроблено завдяки власним ініціативам представників морегосподарського сектору та окремих політиків залишається відкритим питанням. До того ж, не усі з пропонованих та впроваджених ініціатив схвально сприймаються і багато ще потрібно зробити (оновити технічне оснащення морських портів України, приєднатися до однієї з провідних угод у морській сфері – Конвенції про працю морському судноплавстві 2006 р., відновити суднобудування і судноремонт у країні тощо), проте поступовий розвиток, акцентування та підвищення уваги до морської галузі на найвищому рівні управління державою сьогодні не викликає сумнівів.

Але таке підвищення уваги ставить додаткові вимоги до якості та адекватності сучасним викликам самої Морської доктрини України, яка повинна бути реальною основою формування державної морської політики та визначати принципи, завдання, шляхи та способи щодо її реалізації. Адже саме Морська доктрина України визначає мету та завдання державної морської політики, національні інтереси у сфері морської діяльності, принципи реалізації державної морської політики та шляхи розв'язання її завдань.

Діюча Морська доктрина України на період до 2035 року була, у свій час, важливим програмним документом спрямованим на збереження та розвиток морського потенціалу України. Але на сьогоднішній день цей документ у багатьох аспектах є застарілим та не відповідає політичним, економічним та правовим реаліям. Адже на сучасному етапі триває становлення України як суверенної європей-

ської країни та морської держави, і цей процес відбувається в умовах швидких і змістовних змін системи безпеки в Чорноморському регіоні та глобалізованого світу (Заблюцький, 2018).

Можна виділити принаймні три групи факторів, які виникли за період після прийняття діючої редакції Морської доктрини України та потребують свого врахування та відображення у її положеннях.

По-перше, виключно актуальним є формування стратегії реагування на низку викликів та проблем у морській сфері, які є наслідком “Кримського питання” та конфлікту на Донбасі. До них, зокрема, належать:

- особливості реалізації та відновлення прав України як прибережної держави у Чорному та Азовському морях;
- стратегія вирішення питання судноплавства у Керченській протоці;
- кризовий стан українських портів на Азовському морі та загроза втрати вантажопотоків, що традиційно йшли через ці порти.

По-друге, важливим завданням є визначення шляхів та способів реалізації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, які безпосередньо стосуються питань морської політики та морської діяльності. Зокрема, Угода про асоціацію визначає основні напрямки та принципи співробітництва між Україною та ЄС у таких питаннях, як:

- морська політика (ст.ст. 411–414);
- політика у галузі рибальства (ст.ст. 407–410);
- міжнародний морський транспорт (ст. 135);
- наближення законодавства України, у т.ч. адміністративних, технічних та інших норм у сфері міжнародного морського транспорту з відповідними нормами, прийнятими Стороною ЄС (ст. 138).

По-третє, існує потреба узгодження положень Морської доктрини України з рядом інших, більш пізніших, програмних документів, прийнятих Україною. Серед таких документів:

- Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015;
- Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015;
- Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 548-р;

- Закон України від 15 квітня 2014 р. “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” зі змінами та доповненнями;
- Закон України від 18 січня 2018 р. “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях”.

Крім того, слід зазначити, що *практика багатьох морських держав свідчить, що Морська доктрина повинна бути динамічною, та постійно уточнюватись відповідно до зміни геополітичних факторів*. Наприклад, останніми роками Індією було прийнято три редакції морської доктрини (2004, 2009 та 2015) (Indian Maritime Doctrine 2009), а Великою Британією – 5 редакцій морської доктрини (1995, 1999, 2004, 2011 та 2017 pp.) (UK Maritime Power).

Відтак, можна констатувати необхідність розробки нової редакції Морської доктрини України та плану заходів з її реалізації, які б повною мірою враховували поточне геополітичне положення України та відображали стратегічне бачення шляхів та способів захисту національних інтересів та національної безпеки України у морській сфері.

Необхідно пригадати, що відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, нова Морська доктрина мала бути розроблена та затверджена у 3-місячний термін, проте досі цей програмний документ перебуває у стадії опрацювання. У лютому 2018 р. автор цієї статті особисто звертався із депутатським запитом до нашого Уряду з приводу “вжиття заходів щодо затвердження нової редакції Морської доктрини України та розробки плану заходів з її реалізації” (Депутатський запит щодо необхідності затвердження нової редакції Морської доктрини України, 2018). На жаль, дієвої реакції профільних міністерств та відомств лишається лише чекати, адже, як було зазначено у відповіді Міністерства інфраструктури, “у ході підготовки проекту відповідної постанови структурними підрозділами Кабінету Міністрів України, виникла низка питань пов’язаних з його змістом”, внаслідок чого було заплановано чергові робочі наради (Лист Міністерства інфраструктури України № 2270/27/10-18 від 07.03.2018).

Принаймні, 6 вересня 2018 року (через більше ніж 3 роки після встановленого Стратегією національної безпеки терміну) під час засідання Ради національної безпеки та оборони України у черговий раз

було звернено особливу увагу та доручено Кабінету Міністрів України невідкладно ухвалити Морську доктрину України та удосконалити нормативно-правову базу захисту національних інтересів в акваторії Азовського і Чорного морів (РНБО України ухвалила основні параметри оборонного бюджету на 2019 рік).

При цьому, вбачається потрібним забезпечити широке суспільне обговорення проекту нової Морської доктрини України із залученням провідних фахівців науковців та практиків у даній галузі.

До речі, Національним інститутом стратегічних досліджень ще у 2016 році підготовлено аналітичну доповідь “Пріоритети державної морської політики у сфері функціонування та розвитку морегосподарського комплексу України” (Собкевич, Михайличенко, Шевченко, Русан, Белашов, 2016), що також може стати у нагоді при розробці оновленої Морської “конституції” Української держави.

Але тут ми підходимо ще до одного важливого питання – якості стратегічного планування при формуванні Морської доктрини України. І перше, що необхідно зазначити, це те, що і діюча Доктрина 2009 р., і Проект нової редакції Морської доктрини України на період до 2035 р., як і багато інших програмних документів по своїй суті є “*risk based*” (заснованими на ризиках), тобто побудованими, переважно, на аналізі загроз національним інтересам та пропозиціях відповідного реагування на них. Хоча, надмірне захоплення таким підходом вже неодноразово і доволі аргументовано піддавалося критиці, із зазначенням необхідності зміщення акцентів на забезпечення “нормальних, сприятливих умов існування держави, суспільства та особи” (Кормич, 2003, с. 24).

Що характерно, якщо ми звернемося до сучасної світової практики то підходи до формування морських стратегій, політик, планів та операцій базуються на зрозумілій та ефективній концепції “цілі – способи – засоби” (Ends – Ways – Means) (Cole, 2013, 38-60). Ця концепція стратегічного планування у сучасному розумінні була сформульована Артуром Ликке наприкінці 80-х рр. минулого століття і стала однією з ключових у стратегічному плануванні західних країн. У загальному вигляді вона характеризується формулою “Стратегія дорівнює цілям (завданням, до яких прагнуть), плюс способи (напрямки діяльності), плюс засоби (інструменти, за допомогою яких можна досягти певної цілі)” (Lykke, 1989, р. 3). У даному випадку ризик представляє собою “ймовірність та наслідки події, що завдає шкоди чомусь, що

цінують” та на практиці “є остаточною виразом реалістичності стратегії” (Miller, Rogers, Park, Owen, Meiser, 2017, p. 126), але аж ніяк не її основою.

У цьому аспекті вітчизняні “*risk based*” стратегії та доктрини мають принаймні два суттєвих недоліки.

По-перше, це безпосередньо якість аналітичних матеріалів, адже, наприклад, аналітична частина сучасних морських доктрин та стратегій містить значну кількість графічних матеріалів, включаючи карти та схеми кризових морських районів, маршрутів критичних морських перевезень, розмежування зон відповідальності тощо. Вітчизняні стратегії, як правило, оперують або загальними фразами на зразок “зростання ризиків”, або “погіршення ситуації”, або, у крайньому випадку, загальнодоступними статистичними даними. Хоча, навряд чи можна на серйозному рівні підходити до проблем Азовського моря або чорноморського континентального шельфу без чіткого визначення зон ефективного контролю, ліній розмежування або базових ліній з урахуванням сучасного адміністративного кордону з Автономною Республікою Крим.

По-друге, це власне безпосередні вади ризик-орієнтованих підходів, що від початку виникли для планування у приватному секторі та які найбільше проявляються на державному стратегічному рівні. Зокрема, “важливим є те, що оцінка ризиків на високому рівні обумовлюється не якимись основними кількісними розрахунками, а їх впливом на громадську думку та прийняття політичних рішень”, крім того “зв’язок між сприйняттям рівнів ризику та збільшенням видатків залишає місце для критики військових щодо переоцінки загроз” (Johnson, 2006).

І дійсно, переважне оперування уявними та потенційними ризиками, загрозами та небезпеками може досить часто мати переважно ідеологічний характер та використовуватися для вирішення виключно політичних завдань. Зокрема, використанням “*risk based strategy*” можна виправдати будь-які дії та витрати, адже реальну ефективність протидії “ризикам” оцінити достатньо складно. Крім того, покладання в основу стратегії саме аналізу ризиків дуже добре приховує ситуаційність та безсистемність заходів, що наразі здійснюються у сфері морської діяльності.

У той же час, формулювання чітких цілей та визначення відповідних способів та засобів їх досягнення дуже погано узгоджується

з традиційним вітчизняним політичним популізмом, яким, на жаль, перевантажені більшість програмних документів. Адже концепція “цілі – способи – засоби” вимагає реальної оцінки ситуації, і такої самої реальної оцінки наявних ресурсів, і що найголовніше тягне принаймні політичну відповідальність за реалізацію відповідних доктрин та стратегій.

Для ілюстрації різниці у застосуванні різних способів стратегічного планування можна навести ситуацію із затриманням суден в Азовському морі.

Стратегія на основі аналізу ризиків у даному випадку веде до переважного розрахунку на військово-політичні засоби протидії, при чому цілий ряд аналітиків активно розглядають радикальні заходи у вигляді прийняття закону щодо “якнайшвидшого встановлення морського кордону в Азовському морі” (Кліменко, 2018) та відповідно розірвання Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки 2003 р.

Якщо ж ми проаналізуємо такі пропозиції з точки зору концепції “ціль – спосіб – засіб”, то одразу побачимо, що будь-які способи реалізації подібної стратегії з метою забезпечення ефективного контролю у випадку встановлення морського кордону незмінно ведуть до ескалації конфлікту, на що в Україні очевидно не вистачає засобів. Більше того, ескалація аж ніяк не вирішує проблеми торговельного судноплавства та наших азовських портів.

Якщо ж ми поглянемо на проблему з точки зору цілей, а саме – забезпечення нормального функціонування азовських портів України, то ми одразу побачимо широкий спектр невійськових способів та засобів її вирішення.

По-перше, одним із шляхів може стати низка заходів щодо покращення економічного становища портів, включаючи: надання податкових пільг, зменшення ставок портових зборів, утворення вільних митних зон – тобто створення умов, які сприятимуть зменшенню операційних витрат при транспортуванні товарів через азовські порти та повернуть їх привабливість для перевізників.

З іншого боку, вирішення затримок торговельних суден може бути здійснене через використання положень вищезгаданого Договору 2003 р. Це, зокрема, підтверджується проходом двох бойових кораблів ВМС України до Азовського моря у вересні 2018 р. (“Донбас” і

“Корець” в Маріуполі: кораблі ВМС ЗС України прибули до пункту призначення, незважаючи на провокації), адже такий прохід став можливим виключно завдяки правилам, гарантованим вищезазначеним договором, та з використанням лоцманського проведення з боку суб’єктів Російської Федерації у Керченській протоці (Керч-Єнікальському каналі). Тож, можливості принаймні тимчасового вирішення проблем торговельних суден, що слідують в українські порти, з використанням механізмів узгодження, передбачених Договором 2003 р. теж необхідно аналізувати та використовувати.

Як ми бачимо, при прагматичному, науковому підході починає формуватися зовсім інше наповнення Морської доктрини, яке може бути набагато ефективнішим політичних гасел.

Адже дійсно, найважливішою умовою розвитку України як морської держави є реалізація збалансованої морської політики, що забезпечує врегулювання як зовнішніх, так і внутрішніх суспільних відносин, що виникають у процесі провадження морської діяльності. Україна через національну морську політику повинна забезпечити досягнення національних інтересів у прибережній зоні, у внутрішніх морських водах, територіальному морі, у виключній (морській) економічній зоні, на континентальному шельфі України та у відкритому морі. Сьогодні морська політика України потребує системної єдності, яка б охопила всі сфери морської діяльності (Степанова, Степанов, 2017, с. 24).

Тож Україна повинна розглядати Морську доктрину, у першу чергу, як документ, що координує всі аспекти публічного адміністрування у сфері морської діяльності, що базується на формулюванні чітких, виважених та реалістичних цілей у даній сфері. Саме такий підхід має забезпечити ті основи, на яких може бути здійснено розбудову потужної морської галузі та нарешті відновлено складені століттями славетні морські традиції.

ЛІТЕРАТУРА

Депутатський запит щодо необхідності затвердження нової редакції Морської доктрини України, 06.02.2018, № 04-30/15-00815 (Народний депутат України Ківалов С.В.). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcadr_document?DOCUMENT_ID=132260&DOCUMENT_TYPE=1>

“Донбас” і “Корець” в Маріуполі: кораблі ВМС ЗС України прибули до пункту призначення, незважаючи на провокації. *Будь в курсі подій на землі, на*

морі, в повітрі. Останні події з фронту, навчань та миротворчих операцій. <<https://navy.mil.gov.ua/donbas-i-korets-v-mariupoli-korabli-vms-zs-ukrayiny-prybul-y-do-punktu-pryznachennya-nezvazhayuchy-na-provokatsiyi/>>

Заблоцький, В. (2018). Українська безпека: морський вимір. *Тиждень.ua*. <<http://tyzhden.ua/Society/206903>>

Закон про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України 2014 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 36, 957.

Закон про морські порти України 2012 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 45, 1729.

Закон про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях 2018 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 19, 630.

Кліменко, А. (2018). Ще один фронт. Чому Україна досі ділить рибу з Росією? *Новое время*. <https://nv.ua/ukr/opinion/a_klymenko/shche-odin-front-chomu-ukrajina-dosi-dil-it-ribu-z-rosijeju-2502802.html>

Кормич, Б. (2003). *Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України*. Одеса: Юридична література.

Лист від 07.03.2018, № 2270/27/10-18 (Міністерство інфраструктури України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcadg_document?DOCUMENT_ID=135852&DOCUMENT_TYPE=2>

Постанова про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року (2009) (Кабінет Міністрів України). *Офіційний вісник України*, 94, 3216.

Проект нової редакції Морської доктрини України на період до 2035 року. К.: НІСД, 2016.

РНБО України ухвалила основні параметри оборонного бюджету на 2019 рік. *Офіційний сайт Ради національної безпеки та оборони України*. <<http://www.rnbo.gov.ua/news/3114.html>>

Розпорядження про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року (2013) (Кабінет Міністрів України). *Офіційний вісник України*, 45, 2194.

Розпорядження про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року (2008) (Кабінет Міністрів України). *Офіційний вісник України*, 58, 1946. (втр. чин.).

Собкевич, О.В., Михайличенко, К.М., Шевченко, А.В., Русан, В.М., Белашов, С.В. (2016). *Пріоритети державної морської політики у сфері функціонування та розвитку морегосподарського комплексу України*. К.: НІСД. <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Sea_Politic_corrected-6cafc.pdf>

- Степанова, К.В., Степанов, В.М. (2017). Морська держава та морська політика. *Економіка та держава*, 3, 21-24. <http://www.economy.in.ua/pdf/3_2017/5.pdf>
- Угода про асоціацію 2014* (Україна та Європейський Союз). *Офіційний вісник України*, 75, 1, 2125.
- Указ про затвердження Воєнної доктрини України 2015* (Президент України). *Офіційний вісник України*, 78, 2592.
- Указ про затвердження Стратегії національної безпеки України 2015* (Президент України). *Офіційний вісник України*, 43, 1353.
- Cole, B. (2013). *Asian Maritime Strategies: Navigating Troubled Waters*. Annapolis MD. Naval Institute Press.
- Convention on the Law of the Sea 1982* (United Nations). *The official website of UN*. <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>
- Johnson, Ch. (2006). *The Paradoxes of Military Risk Assessment: Will the Enterprise Risk Assessment Model, Composite Risk Management and Associated Techniques Provide the Predicted Benefits?* University of Glasgow. <<https://pdfs.semanticscholar.org/a8c1/8220ad-013347b18e6cb4e7556364c4eeecb5.pdf>>
- Indian Maritime Doctrine 2009*, updated online version 2015. Integrated Headquarters, Ministry of Defence (Navy) 2015. <<https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated-12Feb16.pdf>>
- Lykke, Jr.A.F. (1989). Defining Military Strategy. *Military Review*, 69, 5, 2-8.
- Miller, G., Rogers, Ch., Park, F., Owen, W. & W. Meiser, J. (2017). On Strategy as Ends, Ways, and Means. *Parameters*, 47, 1, 125-131.
- National strategy for the security of maritime areas 2015* (Prime Minister of French Republic). Adopted by the inter-ministerial sea committee.
- Piesse, M. (2015). *The Indonesian Maritime Doctrine: Realising the Potential of the Ocean*. Strategic Analyses Paper. Dalkeith. Future Directions International Pty Ltd.
- Swartz, P. (2017). *American Naval Policy, Strategy, Plans and Operations in the Second Decade of the Twenty-first Century*. Arlington. CNA.
- UK Maritime Power*. Joint Doctrine Publication 0-10 (JDP 0-10) (5th Edition), dated October 2017. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662000/doctrine_uk_maritime_power_jdp_0_10.pdf

REFERENCES

- Cole, B. (2013). *Asian Maritime Strategies: Navigating Troubled Waters*. Annapolis MD. Naval Institute Press.
- Convention on the Law of the Sea 1982* (United Nations). *The official website of UN*. Retrieved from: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

Deputatskyi zapyt shchodo neobkhidnosti zatverdzhennia novoi redaktsii Morskoi doktryny Ukrainy, 06.02.2018, № 04-30/15-00815 (Narodnyi deputat Ukrainy Kivalov S.V.). [Member of Parliament's request on the need to approve a new revision of the Maritime Doctrine of Ukraine, 02.06.2018, No. 04-30/15-00815 (People's Deputy of Ukraine Kivalov S.V.)]. *Ofitsiynyi sait Vekhovnoi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcadr_document?DOCUMENT_ID=132260&DOCUMENT_TYPE=1 [in Ukrainian].

“Donbas” i “Korets” v Mariupoli: korabli VMS ZS Ukrainy prybulu do punktu pryznachennia, nezvazhaiuchy na provokatsii. [“Donbass” and “Korets” in Mariupol: Navy ships of the Naval Forces of Ukraine arrived at their destination, despite provocations]. *Bud v kursii podii na zemli, na mori, v povitri. Ostanni podii z frontu, navchan ta myrotvorchykh operatsii*. [Be aware of the events on the ground, in the sea, in the air. The recent events from the front, exercises and peacekeeping operations]. Retrieved from: <https://navy.mil.gov.ua/donbas-i-korets-v-mariupoli-korabli-vms-zs-ukrayiny-prybulu-do-punktu-pryznachennya-nezvazhayuchy-na-provokatsiyi/> [in Ukrainian].

Indian Maritime Doctrine 2009, updated online version 2015. Integrated Headquarters, Ministry of Defence (Navy) 2015. Retrieved from: <https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated-12Feb16.pdf>

Johnson, Ch. (2006). *The Paradoxes of Military Risk Assessment: Will the Enterprise Risk Assessment Model, Composite Risk Management and Associated Techniques Provide the Predicted Benefits?* University of Glasgow. Retrieved from: <https://pdfs.semanticscholar.org/a8c1/8220ad013347b18e6cb4e7556364c4eeced5.pdf>

Klimenko, A. (2018). Shche odyn front. Chomu Ukraina dosi dilyt rybu z Rosiieiu? [Another front. Why is Ukraine still sharing fish with Russia?]. *Novoe vremja*. [New time]. Retrieved from: https://nv.ua/ukr/opinion/a_klymenko/shche-odin-front-chomu-ukrajina-dosi-dilit-ribu-z-rosijeju-2502802.html [in Ukrainian].

Kormych, B. (2003). *Orhanizatsiino-pravovi osnovy polityky informatsiinoi bezpeky Ukrainy* [Organizational and legal foundations of the information security policy of Ukraine]. Odesa: Yurydychna literatura. [in Ukrainian].

Lykke, Jr.A.F. (1989). Defining Military Strategy. *Military Review*, 69, 5, 2-8.

Lyst vid 07.03.2018, № 2270/27/10-18 (Ministerstvo infrastruktury Ukrainy). [Letter of 07.03.2018, No. 2270/27/10-18 (Ministry of Infrastructure of Ukraine)]. *Ofitsiynyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcadr_document?DOCUMENT_ID=135852&DOCUMENT_TYPE=2 [in Ukrainian].

Miller, G., Rogers, Ch., Park, F., Owen, W. & W. Meiser, J. (2017). On Strategy as Ends, Ways, and Means. *Parameters*, 47, 1, 125-131.

National strategy for the security of maritime areas 2015 (Prime Minister of French Republic). Adopted by the inter-ministerial sea committee.

Piesse, M. (2015). *The Indonesian Maritime Doctrine: Realising the Potential of the Ocean*. Strategic Analyses Paper. Dalkeith. Future Directions International Pty Ltd.

Postanova pro zatverdzhennia Morskoï doktryny Ukrainy na period do 2035 roku (2009) (Kabinet Ministriv Ukrainy). [Resolution on approval of the Maritime Doctrine of Ukraine for the period till 2035 (2009) (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 94, 3216. [in Ukrainian].

Proekt novoi redaktsii Morskoï doktryny Ukrainy na period do 2035 roku. [Draft new edition of the Marine Doctrine of Ukraine for the period up to 2035]. K.: NISD, 2016. [in Ukrainian].

RNBO Ukrainy ukhvalyla osnovni parametry oboronnoho biudzhetu na 2019 rik. [The National Security and Defense Council of Ukraine has adopted the main parameters of the defense budget for 2019]. *Ofitsiinyi sait Rady natsionalnoi bezpeky ta oborony Ukrainy*. [Official Website of the National Security and Defense Council of Ukraine]. Retrieved from: <http://www.rnbo.gov.ua/news/3114.html> [in Ukrainian].

Rozporiadzhennia pro skhvalennia Stratehii rozvytku morskykh portiv Ukrainy na period do 2015 roku (2008) (Kabinet Ministriv Ukrainy). [Ordinance on approval of the Strategy for the Development of Seaports of Ukraine for the Period until 2015 (2008) (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 58, 1946. (vtr. chyn.). [in Ukrainian].

Rozporiadzhennia pro zatverdzhennia Stratehii rozvytku morskykh portiv Ukrainy na period do 2038 roku (2013) (Kabinet Ministriv Ukrainy). [An Order on Approval of the Strategy for the Development of Seaports of Ukraine for the Period until 2038 (2013) (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 45, 2194. [in Ukrainian].

Sobkevych, O.V., Mykhailychenko, K.M., Shevchenko, A.V., Rusan, V.M., Bielashov, Ye.V. (2016). *Priorytety derzhavnoi morskoï polityky u sferi funktsionuvannia ta rozvytku more-hospodarskoho kompleksu Ukrainy* [Priorities of the State Maritime Policy in the Field of Operation and Development of the Maritime Economy of Ukraine]. K.: NISD. Retrieved from: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Sea_Politic_corrected-6cafc.pdf [in Ukrainian].

Stepanova, K.V., Stepanov, V.M. (2017). *Morska derzhava ta morska polityka* [Marine nation and maritime policy]. *Ekonomika ta derzhava* [Economics and the State], no. 3, 21-24. Retrieved from: http://www.economy.in.ua/pdf/3_2017/5.pdf [in Ukrainian].

Swartz, P. (2017). *American Naval Policy, Strategy, Plans and Operations in the Second Decade of the Twenty-first Century*. Arlington. CNA.

Uhoda pro asotsiatsiiu 2014 (Ukraina ta Yevropeiskyi Soiuz). [Association Agreement 2014 (Ukraine and European Union)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 75, 1, 2125. [in Ukrainian].

UK Maritime Power. Joint Doctrine Publication 0-10 (JDP 0-10) (5th Edition), dated October 2017. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662000/doctrine_uk_maritime_power_jdp_0_10.pdf

Ukaz pro zatverdzhennia Voiennoi doktryny Ukrainy 2015 (Prezydent Ukrainy). [Decree approving the Military Doctrine of Ukraine 2015 (President of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 78, 2592. [in Ukrainian].

Ukaz pro zatverdzhennia Stratehii natsionalnoi bezpeky Ukrainy 2015 (Prezydent Ukrainy) [Decree approving the National Security Strategy of Ukraine 2015 (President of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 43, 1353. [in Ukrainian].

Zablotskiy, V. (2018). Ukrainska bezpeka: morskyy vymir. [Ukrainian security: marine dimension]. *Tyzhden.ua*. Retrieved from: <http://tyzhden.ua/Society/206903> [in Ukrainian].

Zakon pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyy rezhym na tymchasovo okupovaniy terytorii Ukrainy 2014 (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on granting the rights and freedoms of citizens and legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine in 2014 (Verkhovna Rada of Ukraine)] *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 36, 957. [in Ukrainian].

Zakon pro morskii porty Ukrainy 2012. (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Ukrainian Seaports 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 45, 1729. [in Ukrainian].

Zakon pro osoblyvosti derzhavnoi polityky iz zabezpechennia derzhavnogo suverenitetu Ukrainy nad tymchasovo okupovanyu terytoriiamy v Donetskii ta Luhanskii oblastiakh 2018 (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on peculiarities of state policy on granting state sovereignty of Ukraine over temporarily occupied territories in Donetsk and Luhansk oblasts 2018 (Verkhovna Rada of Ukraine)] *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 19, 630. [in Ukrainian].

АНОТАЦІЯ

Ківалов С. В. Трансформація Морської доктрини України: концептуальні засади. – Стаття.

Україна є традиційною морською державою, яка має потужний торговий, суднобудівний та людський потенціал, залучений у морську галузь. Україна прагне сформувати власну морську політику та визначити перспективи її розвитку, беручи до уваги поточні та очікувані фактори впливу та можливі ризики. У той же час базовий програмний документ у цій сфері – Морська доктрина України – був прийнятий ще в 2009 році, і в даний час він не відповідає викликам та загрозам, з якими стикається Українська держава протягом останніх п'яти років. Таким чином, Морська доктрина України потребує своєчасного оновлення у відповідності до реалій теперішньої ситуації. Посилаючись на аналіз морських програмних документів України та іноземних держав, автор класифікує їх та зазначає, що такі документи зазвичай охоплюють три аспекти морської діяльності: розбудова та використання військово-морських сил (Велика Британія, США, Індія); невійськові аспекти безпеки на морі (Франція); комплексне регулювання захисту національних інтересів у морському секторі (Україна, Росія, Індонезія). Дослідження базується на поєднанні зарубіжного досвіду та глибокого аналізу ситуації в українській морській галузі, яка включає: тимчасову

окупацію окремих водних та суходольних територій, вимоги Угоди про асоціацію з ЄС, необхідність узгодження положень Морської доктрини України з низкою інших, більш пізніх програмних документів, прийнятих Україною. Автор відзначає, що Морська доктрина України має розглядатися як основний документ, який координує всі аспекти публічного адміністрування у сфері морської діяльності, та чітко формулює збалансовані та реалістичні цілі у цій галузі. Такий підхід повинен стати основою для розвитку потужної морської галузі та, нарешті, відновити багатовікові морські традиції.

Ключові слова: морська політика, морська стратегія, морська доктрина, аналіз ризиків, військово-морська адміністрація, морська нація.

АННОТАЦІЯ

Кивалов С. В. Трансформація Морської доктрини України: концептуальні основи. – Стаття.

Україна – традиційна морська держава, існуюча з потужним портовим, суднобудівним та людським потенціалом, задіяним в морській галузі. Україна прагне сформувати власну морську політику та визначити перспективи її розвитку, беручи до уваги поточні та очікувані фактори впливу та можливі ризики. В той же час, базовий програмний документ в цій сфері – Морська доктрина України – був прийнятий ще в 2009 році, і в даний час він не відповідає викликам та загрозам, з якими стикається Українське державство в останні п'ять років. Таким чином, Морська доктрина України потребує своєчасного оновлення в відповідності з реаліями складнішої ситуації. Ссилаючись на аналіз морських програмних документів України та зарубіжних держав, автор класифікує їх і зауважує, що такі документи зазвичай охоплюють три аспекти морської діяльності: розвиток та використання військово-морських сил (Велика Британія, США, Індія); невоєнні аспекти безпеки на морі (Франція); комплексне регулювання захисту національних інтересів в морському секторі (Україна, Росія, Індонезія). Дослідження базується на поєднанні зарубіжного досвіду та глибокого аналізу ситуації в українській морській галузі, включаючи: тимчасову окупацію окремих водних та суходольних територій, вимоги Співдогоди про асоціацію з ЄС, необхідність узгодження положень Морської доктрини України з рядом інших, більш пізніх програмних документів, прийнятих Україною. Автор визначає, що Морська доктрина України повинна розглядатися як основний документ, який координує всі аспекти публічного адміністрування в сфері морської діяльності, і чітко формулює сбалансовані та реалістичні цілі в цій області. Таким чином, цей підхід повинен стати основою для розвитку потужної морської галузі та, нарешті, відновити багатовікові морські традиції.

Ключевые слова: морская политика, морская стратегия, морская доктрина, анализ рисков, военно-морская администрация, морская нация.

