



CENTRAL EUROPEAN
POLICY INSTITUTE
BRATISLAVA · BUDAPEST · PRAGUE · WARSAW



Magyar Külügyi Intézet
Hungarian Institute of International Affairs



Institut pro evropskou politiku
EUROPEUM
Institute for European Policy



ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ



Еволюція Національної військової стратегії Угорщини в світлі вступу до НАТО та ЄС: уроки для України

László PÓTI¹

Остаточний варіант нової Національної військової стратегії (Nemzeti Katonai Stratégia) Угорщини був прийнятий урядом Угорщини 20 грудня 2012 року.² Ця робота ставить на меті проаналізувати політику нової Національної військової стратегії (НВС)³, приділяючи особливу увагу аспектам безпеки і оборонної політики. Щоб зрозуміти зміни, автор коротко розглядає широкий фактичний внутрішній політичний контекст документа, а також надає вибіркове порівняння з попередньою Національною військовою стратегією, прийнятою на початку 2009 року.⁴

Нинішній уряд Угорщини на чолі з прем'єр-міністром Віктором Орбаном (Viktor Orbán) прийшов до влади в травні 2010 року. Уряд Орбана був націлений на принципову реструктуризацію політичної системи Угорщини, починаючи від конституції до системи державного управління, від податкової політики до вищої освіти і т.д.

Нова Національна військова стратегія була підготовлена у зв'язку з прийняттям нової Конституції (так званого Основного Закону) у квітні 2011 року і нової Стратегії національної безпеки⁵ в лютому 2012 року. Таким чином, уряд слідував належній ієрархії підготовки стратегічних документів: після завершення роботи над найвищим за рангом урядовим документом, а саме Конституцією, в першу чергу була прийнята нова стратегія національної безпеки, а потім була розроблена нова Національна військова стратегія. Хоча для західного читача це може видаватись очевидною практикою, в Угорщині це був, фактично, перший випадок, коли ці документи були підготовлені у відповідній послідовності.

Разом три документи дають цілісну картину бачення урядом ситуації в галузі безпеки і оборони Угорщини та ролі Угорських сил оборони (УСО) в ній. Цілісність посилюється відносно

¹ Висловлені тут думки виражають точку зору автора і не представляють офіційну позицію Угорщини або Угорського інституту міжнародних відносин (Hungarian Institute of International Affairs).

² Уряд Угорщини: *A Kormány 1656/2012 (XII. 20.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájának elfogadásáról.* [Постанова Уряду No. 1656/2012 (XII. 20.) щодо прийняття Національної військової стратегії Угорщини.] 20 грудня 2012 року.

³ Уряд Угорщини: *Nemzeti Katonai Stratégia. Tevezet.* [Національна військова стратегія. Проект.] 25 вересня 2012 року. Доступно на: http://www.kormany.hu/download/d/ac/a0000/Nemzeti%20Katonai%20Strat%C3%A9gia_tervezet.pdf станом на 2 січня 2013 року.

⁴ Уряд Угорщини: *A Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiája.* [Національна військова стратегія Республіки Угорщина] Січень 2009 року. Доступно на: http://www.honvedelem.hu/files/9/13818/nemzeti_katonai_strategia_feher_konyv.pdf станом на 2 січня 2013 року.

⁵ Уряд Угорщини: *A Kormány 1035/2012 (II. 21.) Korm. határozata Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájáról.* [Постанова Уряду No. 1035/2012 (II. 21.) щодо Стратегії національної безпеки Угорщини.] 21 лютого 2012 року. Доступно на: http://www.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf станом на 2 січня 2013 року.

швидким прийняттям трьох документів, що значно відрізняється від практики попередніх урядів. Попередня Стратегія національної безпеки Угорщини була прийнята в 2004 році, а стара Національна військова стратегія – в 2009 році. П'ять років, що минули між двома стратегіями, очевидно, не дозволили утворенню цілісного бачення середовища національної безпеки і оборони.

В новій НВС дев'ять сторінок, так що вона значно коротша, ніж її попередниця 2009 року на шістнадцяти сторінках. Крім того, новий документ не містить картинок, графіків та інших ілюстрацій, на відміну від НВС 2009 року. Що стосується її фізичного вигляду і структури, Національна військова стратегія тісно слідує зразку Стратегії національної безпеки: вона використовує такі ж самі пронумеровані абзаци, таку ж структуру глав і т.д. У цілому, обидва документи 2012 року показують набагато більше узгодженості з точки зору зовнішнього вигляду і структури, ніж попередні Стратегія національної безпеки (2004) та Національна військова стратегія (2009).

Стратегія складається з шести основних частин: введення, принципи фінансування, операційне середовище (ця глава складається з чотирьох підрозділів), завдання УСО, можливості (з трьох підрозділів) і заключне регулювання.

I. Стратегічне бачення безпеки

Будапешт сприймає трансатлантичні відносини і членство в ЄС як фундаментальні гарантії її безпеки. НВС слідує тій самій лінії, що й Стратегія національної безпеки: Угорщина свідомо уникає будь-яких пріоритетів між ЄС і НАТО і продовжує наголошувати на їх рівнозначності. Нова Стратегічна концепція НАТО і Загальна політика безпеки і оборони (Common Security and Defense Policy) ЄС сприймаються як фактори, які зміцнюють безпеку Угорщини. Таким чином, НВС підкреслює важливість як статті 5 Вашингтонського договору, так і положень щодо взаємної допомоги і солідарності Лісабонського договору.

Однак через динамічні і часто непередбачувані зміни в глобальній безпеці, Національна військова стратегія оголошує, що військова сила залишається необхідною навіть в 21 столітті. В результаті взаємозалежності, яка характеризує глобальну безпеку, Угорщині необхідно вирішувати проблеми безпеки, навіть якщо фізично вони відбуваються далеко від країни. В НВС зазначається, що «навіть на початку 21-го століття в Європі і його околицях військова сила отримує головну роль в регіональному конфлікті», що цілком може бути витлумачено як посилення на війну 2008 року в Грузії і «арабську весну».

Що стосується конкретних загроз, то документ твердо заявляє, що ймовірність звичайного військового нападу на Угорщину та її союзників є незначною, і, ймовірно, залишиться такою і в середньостроковій перспективі. Напад, проведений за допомогою нетрадиційних засобів, який переслідує обмежені амбіції, також малоімовірний, але не може бути повністю виключений.

В Стратегії підкреслюється, що поширення зброї масового знищення залишається непередбачуваною загрозою міжнародному миру і безпеці. Хоча в документі йдеться, що терористичні організації з глобальними амбіціями ослабли, він нагадує читачеві, що сам тероризм залишається важливою глобальною проблемою, що впливає як на трансатлантичне співтовариство, так і на Угорщину. Слабкі і неспроможні держави також залишаються можливим джерелом проблем безпеки.

В Стратегії визнається зростаюча важливість невійськових аспектів безпеки і асиметричних загроз. НВС особливо згадує доступність територій загального надбання, таких як відкрите море, космос, міжнародний повітряний простір, відповідно до Стратегічної концепції НАТО. Особлива увага приділяється питанням кібербезпеки, енергетичної та екологічної безпеки.

II. Фінансові ресурси

Перш ніж оцінювати фінансові положення НВС, потрібно взяти до уваги особливо важливий фактор економічного спаду в Угорщині. На відміну від початкових надій уряду, угорська економіка в 2011-2012 роках була в стагнації. Чи це є результатом світової фінансової кризи, чи радше пов'язане з невдалою економічною політикою уряду Орбана – або обидві причини – не становить предмет цього аналізу. Проте, результат очевидний: навіть у довгостроковій перспективі не можна очікувати, щоб Угорщина збільшила свої витрати на оборону.

Насправді, навіть стагнація буде приємним сюрпризом для більшості секторів оборонної сфери. За даними бази даних з військових витрат SIPRI,⁶ витрати на оборону Угорщини постійно знижувались з 2007 року. Вони так і не досягли 2% від ВВП, як очікувало НАТО: навіть у «найбагатші» роки (2001-2002) частка витрат становила лише 1,7-1,8%, в той час як зараз вона становить менше одного відсотка.

НВС визнає цю нестачу ресурсів, але прописані заходи майже не лишають місця для оптимізму в сфері оборони. У документі підкреслюється, що уряд взяв на себе зобов'язання принаймні зберегти оборонний бюджет 2012 року в 2013-2015 роках. Важлива деталь, що в НВС йдеться про збереження номінального (!) значення, що де-факто означає щорічне зниження на 4-6%, залежно від інфляції національної валюти.

Згідно стратегії, оборонний бюджет почне рости лише з 2016 року, щороку мінімум на 0,1% ВВП. Таким чином, військовий бюджет Угорщини досягне 1,39% ВВП у 2022 році, тобто через десять років після прийняття НВС. З одного боку, сором'язливий формулювання про 1,39% - «наближення до середнього рівня європейських країн-членів НАТО» - цілком може бути витлумачено як мовчазне визнання економічних труднощів і низької важливості національної оборони в цілому.

Однак, з іншого боку, низькі витрати підтверджують низьке сприйняття урядом загрози. Якщо би Будапешт очікував будь-якої звичайної або нетрадиційної атаки найближчим часом або радикального погіршення обстановки в сфері безпеки країни, він би, безсумнівно, більше витрачав на національну оборону.

III. Угорські сили оборони (УСО) і їх завдання

В НВС підкреслюється, що національна оборона Угорщини заснована на двох стовпах: безпосередній внесок країни і співпраця з союзниками. У цьому аспекті нова НВС буквально ідентична старій: саме це речення практично збігається в цих двох документах.

Основним завданням УСО є збройний захист незалежності, території, повітряного простору та матеріальних благ Угорщини проти збройних нападів ззовні. УСО повинні володіти необхідними базовими можливостями і повинні бути в змозі їх далі поліпшувати у разі різкого погіршення обстановки в сфері безпеки. Основні можливості повинні розроблятися відповідно до зобов'язань Угорщини в НАТО. Крім того, Угорські сили оборони повинні також бути в змозі брати участь у міжнародних місіях з врегулювання криз, що буде розглянуто нижче.

На додаток до цих завдань Угорські сили оборони повинні бути в змозі забезпечити підтримку приймаючої нації для союзних військ, співпрацювати у вирішенні природних і техногенних катастроф та гуманітарних криз. Крім того, УСО на додаток до своїх протокольних обов'язків допомагають цивільним властям вирішувати завдання, що потребують спеціальних навичок чи обладнання.

⁶ *The SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm International Peace Research Institute. Доступно на: <http://milexdata.sipri.org/result.php4> станом на 2 січня 2013 року.

Що стосується кадрового складу УСО, НВС передбачає трирівневу структуру: професійні солдати, солдати-контрактники і добровільні резервісти.⁷ Основи добровільних резервістських сил були закладені ще в 1999 році з метою поступової заміни призовної системи (нарешті відміненої в 2004 році) на повністю добровільні резервістські сили. Ці резервістські сили покликани забезпечити трудові ресурси, необхідні в разі стихійного лиха, надзвичайного правового статусу або оборони території. Таким чином, в мирний час вони надають базову підготовку громадянам, які йдуть добровольцями в армію тощо.

Участь у міжнародних місіях з врегулювання криз

Як вже було сказано вище, у НВС визнається необхідність участі в міжнародних місіях з врегулювання криз, з метою зміцнення безпеки Угорщини та її союзників. Відповідно до низької ймовірності звичайної військової загрози, в ній говориться, що підрозділи УСО зазвичай використовуються в місіях з врегулювання криз. В НВС заявлено, що УСО можуть бути відправлені для участі в місіях за кордоном на основі відповідного правового мандата або в рамках міжнародних організацій (ЄС, НАТО, ОБСЄ, ООН), або в складі спеціальних коаліцій. Таким чином, НВС залишає відкрите вікно для участі в місіях типу 'коаліція бажаючих', на зразок очолюваної США війни в Іраку, навіть якщо вони не мають мандата від міжнародних організацій.

Документ передбачає, що незважаючи на те, що в даний час УСО беруть участь лише в малоінтенсивних міжнародних місіях, в середньостроковій перспективі вони мають бути здатними проводити і операції високої інтенсивності. Для досягнення цієї мети в НВС підкреслюється важливість людських ресурсів, безперервного навчання і правильного використання досвіду, накопиченого за кордоном.

В стратегії стверджується, що Угорщина має намір тримати за кордоном тисячу солдатів у міжнародних місіях з врегулювання криз, в основному керованих НАТО і ЄС. На практиці це означає продовження існуючої практики, незалежно від складної фінансової ситуації. Тим не менш, хочеться запитати, чи не є ці плани надто амбіційними порівняно із загальним розміром УСО, які складають менше 28,000. Це питання особливо актуальне, оскільки з цього числа лише приблизно 10.000 солдат дійсно здатні, навчені і підходять для таких місій.

Якщо цей рівень амбіцій переважатиме в остаточному варіанті стратегії, то виникає наступне питання: після виведення військ з Афганістану в 2014 році, де Угорщина знайде місце для цих 1000 солдатів? Зараз Афганістан є найбільшою місією УСО за кордоном: там служать понад 500 угорських солдатів. Решта знаходяться, в основному, на Балканах, а менша кількість служить на Синайському півострові і на Кіпрі. Беручи до уваги, що міжнародна військова присутність на Балканах убуває, відповіддю в довгостроковій перспективі цілком може бути Африка, паралельно з триваючою там зміною місій ЄС з врегулювання криз.

Крім того, в стратегії також передбачається, що в довгостроковій перспективі підрозділи УСО повинні бути здатними також проводити місії високої інтенсивності на додаток до поточних місій низької інтенсивності. Беручи до уваги фінансові обмеження, описані вище, може виникнути питання, звідки Будапешт братиме ресурси, щоб належним чином навчити і оснастити солдатів, які здатні брати участь в місіях високої інтенсивності?

У цей момент виникає невелике протиріччя між різними політичними цілями. А саме, складно підтримувати кількість солдатів за кордоном, розвивати можливості виконувати місії

⁷ Для офіційного опису див.: Уряд Угорщини: *A Magyar Honvédség Önkéntes Tartalékos Rendszere*. [Добровільна резервістська система Угорських сил оборони] доступно на: <http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/a-magyar-honvedseg-onkent-es-tartalékos-rendszere> станом на 2 січня 2012 року; для експертного аналізу: Kern, Tamás: 'A Nemzetőrségtől az Önkéntes Tartalékos Rendszer reformjáiig.' [Від Національної гвардії до реформи добровільної резервістської системи.] *Nemzet és Biztonság*, березень 2010 року. Доступно: <http://nemzetesbiztonsag.hu/letoltes.php?letolt=130> станом на 2 січня 2013 року.

високої інтенсивності, продовжувати модернізацію обладнання (в тому числі оснащення, таке як вертольоти, БТР тощо) і робити це під час стагнації або просто незначного збільшення фінансових ресурсів.

IV. Регіональна значимість для України

Оцінюючи НВС, можна твердо стверджувати, що Угорщина є стабільним і надійним партнером для всіх своїх сусідів, прихильниця мирного співробітництва з усіма ними і не бачить звичайної військової небезпеки або загрози практично з будь-якого боку.

Всупереч деяким радикальним націоналістичним і шовіністичним звинуваченням Угорщини, необхідно чітко відзначити, що Будапешт не має жодних територіальних претензій і жодних можливостей для таких намірів. Коли в тексті розглядаються завдання Угорських сил оборони, в ньому згадується оборона "населення Угорщини", а не "громадян Угорщини". Таким чином, Угорщина навіть з дуже спірним законом про громадянство не має таких амбіцій «паспортизації», як Росія, коли Москва говорить про захист російських громадян за кордоном.

Хоча в самій НВС дуже коротко розглядаються політичні аспекти НАТО, в документі більш високого рівня, Стратегії національної безпеки, міститься більш детальна інформація. У ньому чітко говориться, що Угорщина зобов'язується підтримувати членство в НАТО і ЄС усіх своїх сусідів або їх тісну співпрацю з цими двома організаціями. Це на практиці означає, що Будапешт залишається також твердим прихильником амбіцій України щодо подальшого посилення співпраці з ЄС і НАТО.

Аналітична робота написана в рамках проекту «Співпраця між аналітичними центрами Вишеградської четвірки та України задля підтримки публічної дискусії з євроінтеграційних питань та адвокації реформ». Партнери проекту: Інститут центральноевропейської політики (Central European Policy Institute, Словаччина), Інститут економічної політики EUROPEUM (EUROPEUM Institute for Economic Policy, Чехія), Угорський інститут міжнародних справ (Hungarian Institute of International Affairs, Угорщина).

Проект «Співпраця між аналітичними центрами Вишеградської четвірки та України задля підтримки публічної дискусії з євроінтеграційних питань та адвокації реформ» координується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій за підтримки Міжнародного Вишеградського фонду та Міжнародного фонду «Відродження».