

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 9 (103)
2008

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна
підтримка Володимир Кекух

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідчення KB № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами
Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська, 46
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: <http://www.razumkov.org.ua>

При використанні матеріалів
посилаючись на журнал
"Національна безпека і оборона"
обов'язкове

Фотографії:
Укрінформ – обкладинка, стор. 7, 12, 14

© Центр Разумкова, 2008

Проект здійснено за підтримки
Національного Фонду підтримки демократії (США)
та Посольства Сполученого Королівства
Великої Британії та Північної Ірландії в Україні

З М І С Т

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	2
СТАТТІ	
УКРАЇНА У СТРУКТУРІ РЕГІОНАЛЬНОЇ І ГЛОБАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Олексій МЕЛЬНИК	3
ІСПИТ НА НЕЙТРАЛІТЕТ Микола СУНГУРОВСЬКИЙ	13
СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНА-НАТО: ПОЗИЦІЇ ТА ОЦІНКИ ГРОМАДЯН	16
ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: ВІД ІДЕЇ ДО ВТІЛЕННЯ (Фахова дискусія)	21
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	21
ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ ФАХОВОЇ ДИСКУСІЇ	25
Анатолій ГРИЦЕНКО	25
Михайло ЄЖЕЛЬ	26
Володимир АРТЮХ	27
Олександр ПОЛІЩУК	28
Юрій ТАРАСЕНКО	28
Ігор ДОЛГОВ	29
Анатолій ПАЛАМАРЧУК	30
Олег ЯЦИНА	31
Чарльз СТІБРАНІ	31
Юрій ЧЕРНИХ	32
Віктор АЛЕЩЕНКО	33
Стівен ГЛОВЕР	35
ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ АРМІЇ: ГРОМАДСЬКА ДУМКА	36
НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ В КОНТЕКСТІ ЗМІН БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА (Міжнародна експертна зустріч)	48
1. ЗМІНИ СЕРЕДОВИЩА БЕЗПЕКИ (SECURITY ENVIRONMENT) У ГЛОБАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ ВИМІРАХ	49
2. ЗОВНІШНІ І ВНУТРІШНІ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ	51
3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА МОЖЛИВОСТІ ВПЛИВУ НА ЦЕЙ ПРОЦЕС ЕКСПЕРТНОГО СПІВТОВАРИСТВА	55
4. НАПРЯМИ ТА ОКРЕМІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	57
5. ПЕРСПЕКТИВИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-НАТО	59
6. ЗАВДАННЯ МЕРЕЖІ ПАРТНЕРСТВА	60
У НАПРЯМІ ДО БІЛЬШ АДЕКВАТНОЇ ТА УЗГОДЖЕНОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	62

Умови отримання журналу — на нашій веб-сторінці:
<http://www.razumkov.org.ua/magazine>

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Формування та реалізація сучасної політики національної безпеки України відбувається в умовах динамічних змін міжнародної обстановки та внутрішньої ситуації в державі.

Уже друге десятиліття поспіль світ перебуває у стані стратегічної невизначеності. Після завершення періоду холодної війни, що характеризувався певним рівнем стабільності протистояння двох потужних воєнно-політичних блоків, розпочалося формування нового світового порядку, який поки що не набув чітких обрисів. Терористичні атаки 11 вересня 2001р. завдали першого удару перспективам побудови однополярного світу та продемонстрували вразливість країни - світового лідера перед новим характером старих загроз. Подальший перебіг “глобальної війни з тероризмом” – війна та пост-конфліктна відбудова Іраку та Афганістану – продовжують “тестувати” правильність обраної найпотужнішими державами політики та можливостей її реалізації.

Російська Федерація після десятилітньої перерви все активніше демонструє наміри регіонального лідерства. В боротьбі за досягнення поставлених цілей використовуються як традиційні методи (підтримка напруження в зонах заморожених конфліктів, інструменти економічного та інформаційного впливу), так і новий інструмент зовнішньої політики – енергетичні ресурси. Збройний конфлікт між Росією та Грузією, участь міжнародної спільноти в його врегулюванні викликав низку питань стосовно дієвості існуючої системи міжнародної безпеки.

Провідні держави світу та міжнародні організації виявилися неспроможними ефективно протистояти таким глобальним викликам XXI століття, як поглиблення нерівномірності розвитку, активізація тероризму та інших видів незаконної діяльності міжнародних злочинних угруповань, боротьба за природні ресурси та проблеми надійності їх транспортування, ризик неконтрольованого розповсюдження зброї масового ураження, триваючі та “заморожені конфлікти”.

Для України проблема захисту життєво важливих національних інтересів залишається надзвичайно складною. За 17 років незалежності українській владі не вдалося досягти суттєвих успіхів у формуванні та реалізації ефективної політики національної безпеки. Кризові явища, притаманні майже всім сферам внутрішнього життя країни та зовнішніх відносин, виразно демонструють відсутність довгострокової стратегії та стратегічного менеджменту в діяльності влади.

Одним із прикладів є критичний стан Збройних Сил України як гаранта воєнної безпеки держави та одного з головних атрибутів державності. Фактичний провал головних програм реформування та переозброєння армії, систематичне недофінансування потреб на утримання та бойову підготовку Збройних Сил ставить під загрозу можливість виконання ними завдань оборони держави.

Побудова та утримання професійної армії не може розглядатися поза контекстом трансформації інших силових структур, економічного та соціального розвитку суспільства та реалізації зовнішньополітичного курсу держави. Всі ці процеси повинні бути узгоджені за часом, ресурсами та результатами.

Попри очевидну важливість питання забезпечення обороноздатності держави, бюджет Міністерства оборони на 2009р. вже став “жертвою” фінансово-економічної кризи. Водночас, приймається рішення про збільшення чисельності Збройних Сил, порівняно з попередньо визначеною, на 12 тис. військовослужбовців. Заплановані структура та чисельність ЗС України орієнтовані на участь держави в системі колективної безпеки. Неспроможність реалізації курсу на євроатлантичну інтеграцію у найближчій перспективі може поставити під сумнів обрану модель ЗС та призвести до значних фінансових і стратегічних втрат.

Матеріали, розміщені в журналі – статті, виступи експертів, результати загальнонаціональних соціологічних опитувань – охоплюють широкий спектр проблем, пов’язаних з питаннями національної безпеки України. Експертні оцінки сучасних зовнішніх і внутрішніх загроз, пропозиції та рекомендації стосовно пріоритетних напрямів діяльності органів влади становляють винятковий інтерес і потребують врахування під час вироблення та реалізації політики національної безпеки України.

УКРАЇНА У СТРУКТУРІ РЕГІОНАЛЬНОЇ І ГЛОБАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ



Олексій МЕЛЬНИК,
провідний експерт воєнних програм
Центру Разумкова

Люзія, що після завершення холодної війни для людства настав період безконфліктного розвитку, тривала недовго. Майже відразу на перший план вийшли старі-нові загрози міжетнічних і релігійних конфліктів, тероризму, нелегальної міграції, міжнародної злочинності, неконтрольованого розповсюдження зброї і наркотиків, природних і техногенних катастроф. А російсько-грузинський конфлікт у серпні 2008р. та наступний розвиток подій навколо його врегулювання став ще одним свідченням крихкості межі між миром і війною.

Актуальність питань національної безпеки для України, навіть через 17 років після набуття незалежності, набуває дедалі більшої ваги. З огляду на геополітичне становище держави та ряд інших зовнішніх і внутрішніх факторів, єдиним способом надійного забезпечення національної безпеки, особливо захисту суверенітету та територіальної цілісності, є приєднання України до системи колективної безпеки.

Від вибору та успішності реалізації зовнішньополітичного курсу Україною залежить стан не лише її національної безпеки. Політика Києва, яка останнім часом відіграє роль каталізатора конфронтації Росії з країнами Заходу та розбіжностей між державами-учасницями НАТО, великою мірою впливає і на стан безпеки і стабільності в європейському регіоні. Подовження ситуації фактичної невизначеності свого місця у системі світової і регіональної безпеки загрожує перетворенням України на буферну зону між потужними міжнародними гравцями, які намагатимуться використовувати її для зменшення власних ризиків.

Отже, як зазначено у Стратегії національної безпеки України: "Подальший розвиток і захист найвагоміших здобутків України потребує чіткої визначеності держави у стратегічних пріоритетах та цілях, які мають відповідати викликам і загрозам ХХІ століття, її взаємодії з сучасними системами міжнародної і регіональної безпеки"¹.

Однак, попри законодавчо визначений курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію, в країні продовжуються дискусії і висуваються законодавчі ініціативи, спрямовані на його перегляд. Їх суть зводиться власне до трьох варіантів: (1) збереження позаблокового та/або набуття нейтрального статусу; (2) поглиблення рівня партнерства з НАТО та ЄС у сфері безпеки і оборони без вступу до Альянсу; (3) приєднання до Організації Договору про колективну безпеку СНД (ОДКБ).

З огляду на згадані вище процеси, а також випадки різних змін стратегічних орієнтирів, що траплялися в новітній українській історії, доцільно ще раз повернутися до аналізу можливих шляхів забезпечення національної безпеки, а саме – місця України в системі регіональної і глобальної безпеки.

Аналіз середовища безпеки

У сучасному світі зовнішні і внутрішні аспекти безпеки тісно взаємопов'язані. Постійно зростає увага до несилових методів (*soft power*) забезпечення як національної безпеки, так і глобального миру та стабільності. Водночас, як і раніше, залишається актуальним питання протидії загрозам традиційними силовими методами (*hard power*).

Шляхи забезпечення воєнної безпеки держави.

Однією із складових системи національної безпеки є наявність потужних оборонних можливостей. Проте, в нинішніх умовах жодна з країн світу не в змозі протистояти сучасним загрозам, спираючись лише на власні можливості.

Більшість країн з метою забезпечення національної безпеки прагнуть до створення неворожого оточення

¹ Затверджена Указом Президента України №105 від 12 лютого 2007р.

шляхом розвитку багатосторонніх дружніх відносин із сусідніми державами та активної участі в розбудові регіональної і глобальної систем безпеки.

Не заглиблюючись в теорію міжнародних відносин, слід зазначити, що більшість держав у пошуку шляхів забезпечення мирного співіснування з іншими державами намагаються дотримуватися теорії *політичного реалізму*². Ця теорія стверджує, що загалом існують лише два перевірених часом варіанти забезпечення воєнної безпеки держави: (1) створення власних потужних оборонних можливостей; (2) об'єднання у воєнні союзи (блоки). Водночас держави і блоки прагнуть досягнення балансу сил шляхом створення міжнародних інституцій, домовленостей, договорів з контролю над озброєнням та роззброєння.

(1) **Зміцнення власних оборонних можливостей** є необхідним елементом забезпечення національної безпеки, оскільки дозволяє керівництву держави проводити політику стримування (*coercive diplomacy*) як з метою реалізації власних національних інтересів за межами держави, так і попередження можливої агресії з боку противника. Такий підхід не є універсальним і не може дати надійних довгострокових гарантій миру та безпеки³. Крім того, визначальним фактором вибору цього варіанту є наявність економічних можливостей і готовності суспільства та політиків нести величезні оборонні витрати, в т.ч. – за рахунок соціальних потреб.

(2) **Об'єднання у воєнні союзи (блоки)** є, власне, продовженням першого підходу, а саме – зміцненням власних воєнних можливостей окремих держав шляхом об'єднання їх можливостей з метою протидії спільній загрозі. Водночас, участь у воєнному союзі покладає на кожну з держав-учасниць додаткові обмеження та зобов'язання – особливо, коли держава бере на себе довгострокові зобов'язання, вступаючи до союзу на підставі сьогоденного збігу національних інтересів з інтересами інших учасниць союзу.

Слід зазначити, що воєнні союзи як засіб забезпечення національної безпеки мають як прихильників, так і противників. Так, Президент США В.Вілсон, послідовник лібералізму в міжнародних відносинах, ще на початку минулого століття застерігав від небезпеки об'єднання держав у воєнні союзи. Він стверджував, що саме їх наявність сприяє переростанню локальних конфліктів у широкомасштабні війни та як альтернативу союзам відстоював ідеї колективної системи безпеки, яка б стримувала агресію будь-якої держави колективними зусиллями інших держав, координованим через міжнародні інституції⁴.

Загалом, противники воєнних союзів стверджують, *по-перше*, що такі союзи:

- дають можливість агресивним державам об'єднувати військові можливості для ведення війни;
- провокують створення альянсів противниками;

- можуть підштовхувати нейтральні сторони приєднатися до ворожого блоку;
- об'єднавши збройні сили, змушені контролювати дії союзників, утримувати їх від безвідповідальних дій проти власних противників, які можуть нести небезпеку всьому союзу;
- не гарантують, що партнери по коаліції не можуть з часом стати ворогами.

По-друге, що членство у воєнному союзі:

- обмежує свободу вибору суверенної держави, в т.ч. її здатність швидко пристосовуватися до зміни обставин;
- позбавляє державу можливості використання фактору невизначеності позиції під час переговорів;
- обмежує порядок денний переговорів, накладає обмеження на формат співробітництва, може втягнути у спори з противниками інших членів альянсу;
- створює проблеми з дружніми державами, які не можуть бути членами альянсу⁵.

Однак, попри всі застереження, держави продовжують об'єднуватися у воєнні союзи, вважаючи їх переваги більш значимими, ніж ризики. Навряд чи хоч одна країна світу може почувати себе цілковито в безпеці, а тому, якщо існує можливість, країна нарощує свій оборонний потенціал шляхом пошуку союзників та об'єднання з ними. Ще однією перевагою союзу, крім зміцнення оборонних можливостей кожної з держав-учасниць, є те, що членство в ньому сприяє активному розвитку партнерства не лише у військовій, але й у політичній, економічній, культурній та інших сферах.

Стан національної безпеки вважається задовільним, коли жодна держава (блок) не досягає воєнних можливостей, які б дозволяли їй домінувати над іншими. Цей принцип покладений в основу концепції “балансу (паритету) сил”. Отже, держави, об'єднуючи власні оборонні можливості, намагаються створити баланс сил і тим самим запобігти спробам сильної у воєнному сенсі держави (блоку) вдатися до силових методів досягнення цілей⁶.

Ще одним засобом досягнення балансу сил у двосторонніх і багатосторонніх відносинах є **створення міжнародних інституцій, досягнення домовленостей, укладення договорів з контролю над озброєнням та роззброєння з потенційними противниками**.

Як зазначалося, нарощування військових можливостей однією державою провокує іншу державу до зміцнення власної оборони або пошуку союзників. Так само відбувається процес гонки озброєнь між воєнними блоками. Рано чи пізно, якщо жодній зі сторін не вдалося використати свої переваги у відкритому

² На відміну від прихильників політичного реалізму, представники ліберальної і неоліберальної шкіл стверджують, що забезпечення миру можливе через розбудову інституцій міжнародного права, інтеграцію держав і демократичні реформи.

³ Дилема безпеки (*security dilemma*) – розвиток оборонних можливостей однією державою сприймається іншою державою як воєнна загроза і спонукає до вжиття контрзаходів у формі нарощування власного воєнного потенціалу, що веде до гонки озброєнь і зниження рівня безпеки всіх учасників.

⁴ Звернення Президента В.Вілсона до Сенату США 22 січня 1917р. – www.firstworldwar.com/source/peacewithoutvictory.htm

⁵ Див.: Weitsman P. *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War*. – Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004, in Charles W. Kegley, Jr., *World Politics Trend and Transformation*, 11th ed., Belmont CA, 2007, с.505-506.

⁶ Там само, с.506-511.



протистоянні – противники змушені шукати шляхи зниження рівня загрози через домовленості з обмеження кількості озброєнь і правил їх застосування. Але навіть найбільш прогресивні домовленості нездатні змінити переконання абсолютної більшості політиків у необхідності підтримувати відповідний рівень оборонних можливостей держави. Тому заходи з контролю над озброєнням та роззброєння, як свідчить історія, досить часто мають лише тимчасовий ефект і мірою вдосконалення/появи нових систем озброєнь потребують нових і нових домовленостей.

Крім того, слід відзначити, що останнім часом міжнародні інституції, створені для підтримання міжнародного миру та безпеки, виконання колективних заходів попередження загроз і придушення актів агресії, мирного вирішення міжнародних спорів, що можуть призвести до порушення миру, дедалі частіше демонструють свою неспроможність оперативного та ефективного досягнення задекларованих цілей⁷.

Так, протягом багатьох років ООН, НАТО, ЄС, Африканський Союз, інші міжнародні організації неспроможні впоратися з невсцухаючими конфліктами на Африканському континенті і Близькому Сході. ОБСЄ, ООН і її головному органу – Раді Безпеки, не вдається ефективно вирішити питання “заморожених” конфліктів, ядерних програм Ірану та Північної Кореї, розповсюдження та дестабілізуючого накопичення звичайних озброєнь і стрілецької зброї. Трибуна ООН нерідко використовується державами як арена відстоювання власних національних інтересів, навіть коли ціною такої позиції може стати зниження загального рівня безпеки в регіоні чи світі.

Таким чином, вибір будь-якої моделі безпеки пов’язаний з певними перевагами та ризиками, отже – передбачає наявність у держави власної ефективної політики забезпечення національної безпеки.

Політика національної безпеки України

Стратегія національної безпеки України визначає стратегічну мету політики національної безпеки як “забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності, національної єдності на основі демократичного поступу суспільства і держави, додержання прав і свобод людини і громадянина, створення умов для динамічного зростання економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення”⁸. Отже, перша позиція відведена захисту державного суверенітету та територіальної цілісності. Це зовсім не означає, що решта цілей є менш важливими, але коли суверенітет і територія країни під загрозою, то напевно чи можна говорити про досягнення інших цілей.

Національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються стійкий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам;

національні інтереси – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток;

загрози (виклики) національній безпеці – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України⁹.

Однією із складових політики національної безпеки є оцінка існуючих і потенційних загроз і шляхів усунення чи мінімізації ризиків. Процес оцінки і прийняття рішень здійснюється з урахуванням зовнішніх і внутрішніх факторів, власних можливостей та обмежень, а також – можливостей співробітництва з партнерами.

Головними зовнішніми викликами (загрозами) для національної безпеки України, особливо після російсько-грузинського конфлікту, є наступні¹⁰:

- зростаюча агресивність політики Росії, спрямованої на досягнення великодержавних інтересів через розширення зон впливу на пост-радянському просторі з можливим використанням сили проти сусідів;
- послаблення дієвості міжнародного права, побудованого на застарілих принципах міжнародних інститутів, та відповідно – зменшення зовнішніх гарантій безпеки України;
- загострення ситуації в зонах “заморожених” конфліктів, виникнення нових потенційних конфліктних зон, у т.ч. на території України;
- посилення розбіжностей на євроатлантичному просторі на тлі зростання конфронтації Росії і країн Заходу та, як наслідок, – збільшення ризику перетворення України на буферну зону;
- наявність глобальних ризиків і загроз, таких, як тероризм, розповсюдження ЗМУ, нелегальна міграція тощо.

Актуальність зовнішніх викликів посилюється наявністю внутрішніх проблем, які набули загрозливого характеру¹¹:

- гостра міжпартійна конфронтація, неспроможність поступитися політичними амбіціями, політична боротьба “на знищення” з використанням спекуляцій на питаннях безпеки, надмірного популізму, поступове зростання розриву між політичною елітою і суспільством;
- критичне розшарування суспільства за регіональними, політичними, майновими, релігійними, мовними ознаками;
- неефективність державного апарату, брак стратегічного державного менеджменту;
- слабкість демократичних інститутів, залежність судової системи від політичних впливів і як наслідок – неспроможність держави забезпечити належний рівень дотримання прав і свобод громадян;
- розбалансованість системи національної безпеки через неузгодженість реформ у різних секторах сектору безпеки, послаблення можливостей реагування на кризові явища, зростання протиріч між змістом і темпами реформування Збройних Сил, інших структур сектору

⁷ ст.1 гл.1 Статуту ООН.

⁸ Стратегія національної безпеки України, розділ 3.

⁹ Закон України “Про основи національної безпеки України” (2003р.).

¹⁰ Стратегічна оцінка провідних українських і зарубіжних експертів у рамках Мережі партнерства Україна-НАТО щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства. Документ вміщений в цьому журналі.

¹¹ Там само.

безпеки, з одного боку, і процесом наближення України до членства в НАТО – з іншого;

- критичний стан озброєння та військової техніки, низький рівень забезпечення та бойової підготовки Збройних Сил.

Слід зауважити, що в короткостроковій перспективі Україна змушена протидіяти цим ризикам в умовах складної внутрішньої політичної та економічної ситуації, жорстких ресурсних обмежень і триваючого політичного протистояння. Це вимагає мобілізації внутрішніх ресурсів (фінансових, людських, політичних) на досягненні реальних змін на пріоритетних напрямках.

З іншого боку, слід визнати, що, з огляду на наведені виклики та загрози, особливо актуальним для України є сьогодні питання зовнішніх гарантій її безпеки. Ця актуальність загострюється і згаданим вище послабленням дієвості міжнародного права. В усьому світі нарастає занепокоєння загрозою стабільності та миру, яку несуть протиріччя між, наприклад, правом націй на самовизначення та принципом територіальної цілісності, або перегляд принципів застосування сили в міжнародних відносинах.

За відсутності ефективних міжнародних механізмів, контроль дотримання правових норм залежить переважно від спроможності зацікавлених/постраждалих країн примусити порушника власними силами, силами союзників або інших зацікавлених сторін до виконання норм міжнародного права.

Стратегія національної безпеки України передбачає, серед інших заходів, наступні шляхи забезпечення сприятливих зовнішніх умов для розвитку та безпеки держави:

- приєднання України до європейської та євроатлантичної систем безпеки;
- розвиток українсько-російського партнерства;
- розвиток гармонійних, взаємовигідних, добросусідських відносин з країнами регіону;
- розширення активної взаємодії зі США і Канадою, країнами ЄС, іншими країнами Європи та країнами-регіональними лідерами;
- підтримка міжнародного миру та безпеки шляхом подальшої участі в міжнародній миротворчій діяльності, багатосторонніх заходах з протидії розповсюдженню зброї масового ураження, тероризму, транснаціональній організованій злочинності, торгівлі людьми, незаконному обігу наркотиків та іншим викликам міжнародній безпеці;
- активізація взаємодії з європейськими регіональними організаціями та участі в реалізації багатосторонніх проєктів, формування субрегіональних систем колективної безпеки в інтересах усіх держав регіону¹².

Якщо проаналізувати зміст цих заходів, то лише перший пункт передбачає однозначну оцінку виконання. Більше того, він є ключовим, решта – спрямовані лише на доповнення такого якісно нового стану безпеки, якого досягне Україна після приєднання насамперед до євроатлантичної системи безпеки.

Чи існує альтернатива приєднанню України до системи колективної безпеки?

Відповідь на це питання може бути дуже стислою: рішення прийняте – “проведення політики євроатлантичної інтеграції має кінцевою метою ... вступ України до НАТО”¹³. Проте, воно досі не отримало підтримки більшості українського політикуму та суспільства, досі не припиняються спроби його перегляду різними політичними силами.

Тому є сенс розглянути більш детально аргументи “за” і “проти” вступу України до Альянсу і на цій підставі зробити певні висновки¹⁴.

Як зазначалося вище, існують власне дві точки зору стосовно шляхів забезпечення військової безпеки України. Перша – збереження позаблокового/набуття Україною нейтрального статусу; друга – вступ до організації колективної безпеки.

Прихильники ідеї позаблоковості/нейтралітету вважають, що такий статус є найбільш ефективним, з точки зору уникнення конфліктів, гарантування суверенітету та територіальної цілісності України. Так, у проєкті Декларації про позаблоковий статус України стверджується, що такий крок є доцільним і необхідним “з політичної, економічної та соціальної точок зору” та відповідатиме адекватному забезпеченню національної безпеки держави на сучасному етапі¹⁵.

При цьому, на думку автора проєкту, Україна має розраховувати на гарантії безпеки, надані США, Російською Федерацією, Великою Британією, Францією і Китайською Народною Республікою у зв’язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї і зафіксовані в Будапештському меморандумі 1994р.

Проте, чіткий висновок стосовно таких гарантій дає Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради: “...Конфлікт навколо острова Коса Тузла і ряд недружніх дій з боку одного з гарантів безпеки України (наприклад, 26 травня 2006р. Державна Дума Російської Федерації одностайно проголосувала за протокольне доручення про запит інформації в Уряді РФ про заходи по поверненню Криму до складу Росії, а 4 червня 2008р. – направила Звернення до Президента і Уряду РФ з пропозицією розірвати Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією...) при повному неутручанні інших гарантів ставлять під сумнів надійність виконання країнами-гарантами взятих на себе зобов’язань щодо надання гарантій безпеки і територіальної цілісності України за цим Меморандумом”¹⁶.

¹² Водночас, Стратегія передбачає “утвердження регіонального лідерства України”. Якщо припустити, що такий намір є обдуманим і українська влада намагатиметься його здійснити, то наслідки для безпеки держави можуть бути далекими від очікуваних. Розуміння керівництвом держави місця України в регіональній і глобальній структурі безпеки, реалістичності поставлених цілей і прогнозування наслідків є надзвичайно важливим для формування політики національної безпеки.

¹³ **Воєнна доктрина України** затверджена Указом Президента України №648 від 15 червня 2004р. Положення стосовно набуття повноправного членства в НАТО були вилучені з документа Указом Президента України №800 від 15 липня 2004р. Повторно внесені Указом Президента України №702 від 21 квітня 2005р.

¹⁴ Див. також статтю М.Сунгуровського “Іспит на нейтралітет”, вміщену в цьому журналі.

¹⁵ Проєкт реєстр. №2585 від 2 червня 2008р.; автор – народний депутат України В.Кисельов. – http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32661

¹⁶ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 15 липня 2008р. – Там само.

До цього можна додати лише одне: Будапештський меморандум надає Україні винятково *політичні гарантії безпеки*. По суті, він лише підтверджує (дублює) юридичні гарантії, що містяться у Статуті ООН, Заключному акті НБСЄ (ОБСЄ) та Договорі про нерозповсюдження ядерної зброї. Єдиною відмінністю від названих документів можна назвати пункт 6 Меморандуму, який передбачає, що у випадку виникнення загрози безпеці України як без'ядерної держави США, РФ і Велика Британія проводитимуть консультації стосовно виконання зобов'язань із захисту. Отже, *по-перше*, це положення зобов'язує ядерні держави лише до обговорення питання безпеки України та не містить юридично зобов'язуючих норм стосовно заходів допомоги (захисту). *По-друге*, Франція і Китай не підписали Меморандум, зробивши заяви з посиланнями на Статут ООН і Заключний акт НБСЄ, але в цих заявах немає положення про те, що вони зобов'язуються на вимогу або на прохання України проводити консультації. Отже, Меморандум навряд чи може бути названий достатньою гарантією безпеки¹⁷.

Загалом, прихильники ідеї позаблоковості досить часто розглядають її як синонім або крок до нейтралітету чи "активного" нейтралітету. Аргументуючи свою позицію, вони наголошують на ризиках загострення відносин з Росією, використання України США в якості інструменту конфронтації з Росією, підвищення ризиків терактів і т.п. Натомість нейтралітет розглядається як політика сильної і незалежної держави та як, мало не єдина, можливість проведення швидких та ефективних внутрішніх реформ¹⁸. Водночас, навіть ті експерти, які відстоюють ідею нейтралітету, не виключають, що в майбутньому Україні доведеться відмовитися від такого статусу¹⁹.

У цій аргументації простежується або певна наївність, або навмисне замовчування процедур міжнародно-правового порядку набуття статусу нейтральної держави. Як свідчить історичний досвід, країна не може стати нейтральною просто проголосивши нейтралітет.

Як зразок нейтральної держави, найчастіше згадується процвітаюча Швейцарія. Нейтральними вважаються також Австрія, Ірландія, Лаос, Ліхтенштейн, Камбоджа, Мальта, Туркменістан, Фінляндія і Швеція. Молдова свого часу теж проголосила намір бути нейтральною, однак досі не отримала міжнародного визнання, що є зайвим підтвердженням неоднозначності такого рішення. Політична карта світу виразно демонструє радше унікальність нейтрального статусу (карта "Нейтральні держави на політичній карті світу", с.8).

Перш за все, нейтралітет не може розглядатися як умова економічного процвітання оскільки він є категорією сфери воєнно-політичних відносин, що впливає з самої назви Гаазької Конвенції²⁰.



Гарантії безпеки, які надаються нейтральній державі з боку інших держав, стосуються недоторканності території, поваги нейтрального статусу, невикористання території, повітряного та морського простору держави для ведення воєнних дій, перевезення військових вантажів чи створення військових об'єктів і пунктів набору військовослужбовців.

Водночас, на нейтральну державу покладаються численні зобов'язання, невиконання (явне або уявне) яких може миттєво позбавити її такого статусу. Серед них: не надавати свою територію, повітряний чи морський простір іншим державам для використання у військових цілях, для розміщення іноземних військових баз та військових об'єктів, формування рекрутських пунктів, для переміщення військових вантажів і перевезення військових контингентів, не передавати та не продавати озброєння до зон воєнних конфліктів, не надавати військової, фінансової чи іншої допомоги, яка може бути використана у воєнних цілях.

Ще однією суттєвою умовою нейтралітету є те, що його головний гарант – сама нейтральна держава. Нейтралітет європейських держав ґрунтується, насамперед, на їх власному оборонному потенціалі, географічному розташуванні та історичних традиціях.

Слід зазначити, що, попри відмінності між позаблоковим і нейтральним статусом, ключовим моментом є неприєднання держави, що має такий статус, до будь-якого воєнного союзу. Тобто, держава повинна розраховувати переважно на власні сили.

Що це означає для України?

Перше: надійність зовнішніх гарантій. Про надійність Будапештського меморандуму вже йшлося. Перспективи отримання інших гарантій пов'язані з наявністю стратегічного інтересу країни-гаранта та з ціною таких гарантій для України.

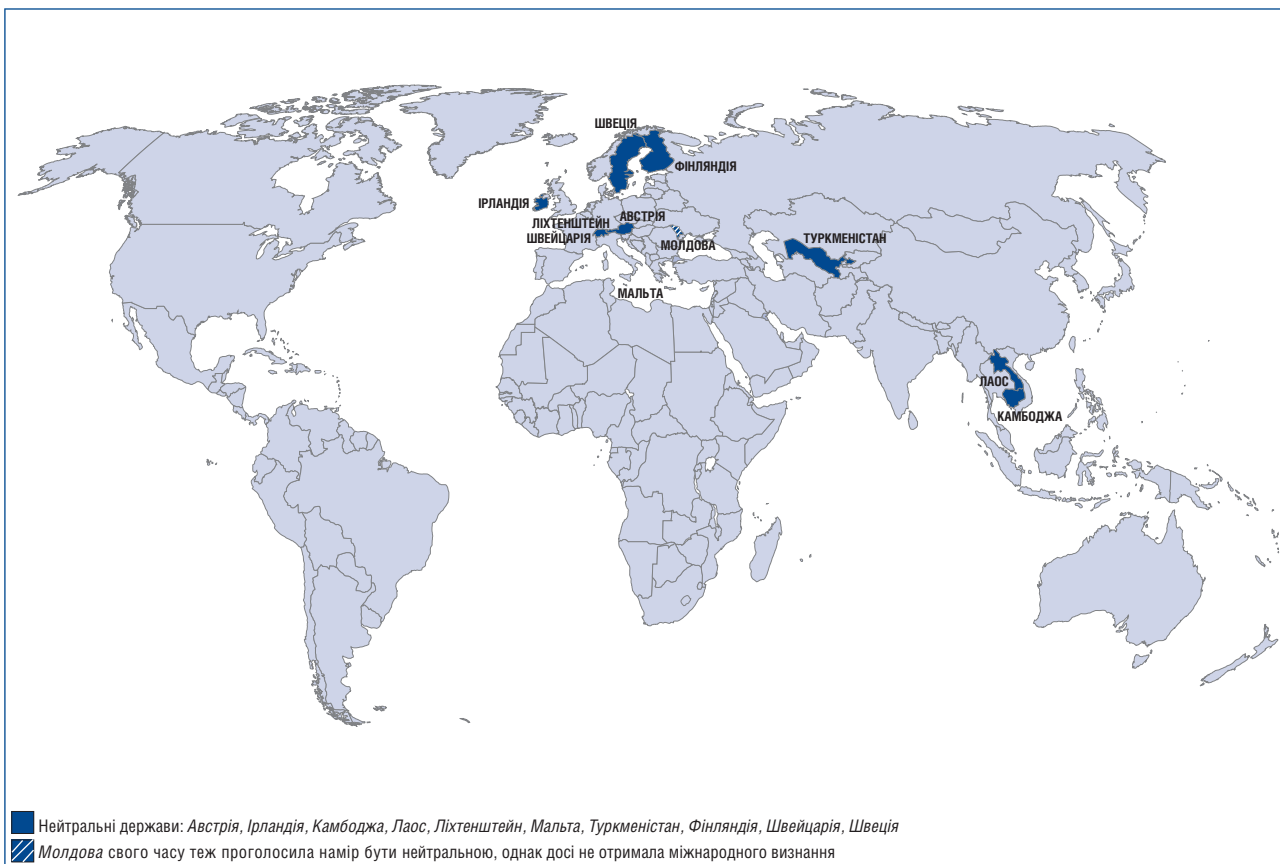
¹⁷ Докладно див., наприклад: Василенко В. Лише членство України в НАТО приведе до нормалізації українсько-російських відносин. – День, 17 травня 2006р.

¹⁸ Дадут ли Украине ПДЧ в декабре – мнения экспертов. – УНІАН, 6 листопада 2008р.

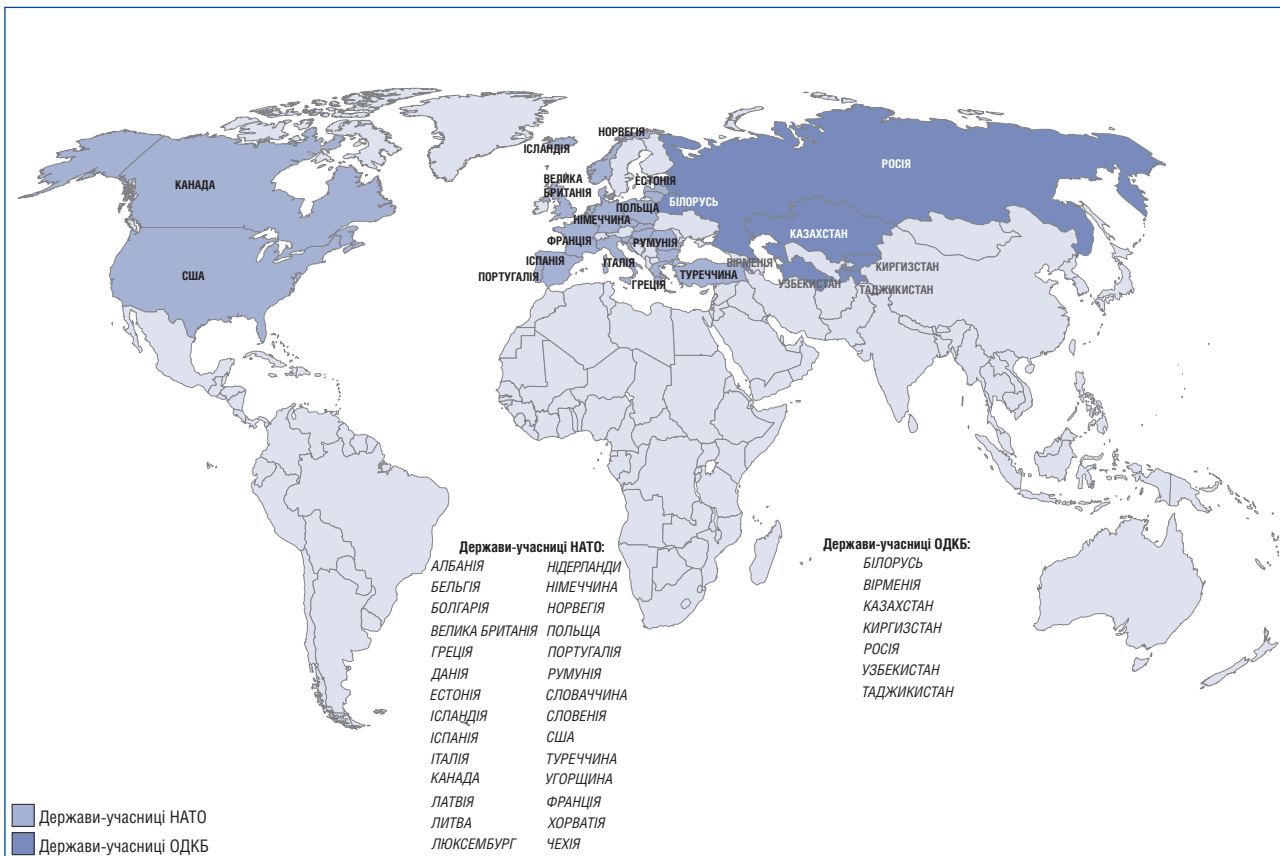
¹⁹ Україні потрібно не НАТО, а політика активного нейтралітету, – Єрмолаєв. – Інтернет-видання "Західна інформаційна корпорація"; <http://zik.com.ua/ua/news/2008/11/28/160010>

²⁰ Гаазькі конвенції про права і обов'язки нейтральних держав та осіб у разі сухопутної та морської війн від 18 жовтня 1907р. – Офіційний веб-сайт Верховної Ради України; <http://rada.gov.ua>

Нейтральні держави на політичній карті світу



НАТО та ОДКБ на політичній карті світу



Друге: необхідність забезпечення військової безпеки власними силами. За докризовими оптимістичними експертними оцінками, “за середніх темпів зростання ВВП в Україні (8% – до 2010р. та 7% – до 2015р.) та оборонному бюджеті на рівні 2% ВВП, Україна була б у змозі забезпечити ефективне утримання війська чисельністю лише 80-90 тис. осіб. За усередненими світовими показниками співвідношення чисельності особового складу та кількості озброєнь, 230-тисячна армія повинна мати 7,5-11,5 тис. од. основних озброєнь (сьогодні – близько 4 600 од.). Враховуючи неспроможність держави оновити навіть невелику частину наявного парку озброєнь..., перспективи збільшення його кількісних параметрів виглядають тим більш нереальними”²¹.

Третє: відсутність іноземних військових баз на території нейтральної держави. З огляду на присутність бази ЧФ Росії у Криму, не може бути мови про нейтралітет України принаймні до 2017р.

Нарешті, *четверте:* геополітичного розташування України між двома зонами впливу. Це розташування, з огляду на зазначені вище юридичні тонкощі нейтрального статусу, в разі загострення військово-політичного протистояння на континенті, неминуче перетворює її на буферну зону, сторону конфлікту або територію бойових дій ворогуючих сторін.

Отже, підсумовуючи, можна стверджувати, що самопроголошений позаблоковий або нейтральний статус не надасть Україні надійних гарантій безпеки. Навіть за умов отримання від потужних країн юридично оформлених зовнішніх гарантій військової безпеки, Україна повинна розраховувати переважно на власні оборонні можливості. А щоб протистояти існуючим і потенційним загрозам, покладаючись на власні сили, потрібні значно потужніші оборонні можливості, створення яких є неможливим і недоцільним ні зараз, ні в майбутньому.

Якщо блокуватися, то з ким?

Обираючи систему колективної безпеки, Україна теоретично могла б розглядати лише дві організації: Організацію Північно-Атлантичного договору (НАТО), що діє на підставі Вашингтонського договору 1949р. та Організацію Договору про колективну безпеку (ОДКБ), засновану Ташкентським договором у 1992р. (держави-учасниці організацій наведені на карті “НАТО та ОДКБ на політичній карті світу”)²².

Щоправда, в Україні також дискутується питання “Чи може Європейська політика безпеки і оборони замінити Україні вступ до НАТО?”²³. Відповідь на це питання є однозначною: “ні”. І головним аргументом є те, що ЄПБО і НАТО по суті не можуть розглядатися як альтернативні (врізка “НАТО і Європейська політика безпеки і оборони”).

НАТО І ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ (ЄПБО)

Протягом тривалого часу основою безпеки і оборони в Європі було паритетне протистояння двох потужних військових блоків. Після розпаду Варшавського договору фактично єдиною дієздатною оборонною структурою в Європі залишається НАТО. Воєнна могутність НАТО великою мірою залежить від готовності та можливості США брати безпосередню участь у вирішенні проблем безпеки поза рамками союзницьких зобов'язань.

Водночас, з огляду на обмеження, зумовлені переважно військовим характером діяльності НАТО, певні розбіжності в інтересах союзників, а також бажанням європейців взяти на себе більше відповідальності за власну безпеку, об'єктивно виникла необхідність розбудови власне європейської дієздатної структури безпеки і оборони.

На початковому етапі розробки ЄС ідеї власної структури безпеки в рамках Спільної європейської політики безпеки і оборони існували, можливо, небезпідставні підозри в намаганні створити “європейську філію НАТО”. Проте, на цей час дебати про легітимність чи доцільність ЄПБО завершилися і можна впевнено сказати, що ЄПБО як європейський інструмент підтримки безпеки і стабільності відбувся. Створені його інституційні структури, розроблена стратегія безпеки, військовий компонент проводить успішні операції²⁴.

ЄС і НАТО не конкурують у проведенні операцій ні в географічному аспекті, ні у функціональному розподілі. Успішне врегулювання сучасних криз потребує спільного застосування військових і цивільних засобів. Пошук прийнятної балансу в розвитку та координації військових і цивільних можливостей НАТО і ЄС є передумовою ефективної взаємодії двох організацій та підвищення ефективності їх індивідуальних і спільних операцій.

Як відомо, 21 держава є одночасно членом НАТО і ЄС. Тому виникає питання залучення їх військових засобів до виконання місій в обох організаціях. З метою його врегулювання реалізується ряд заходів, першим з яких стало укладення угоди “Берлін +” у 2003р. про узгодження спільних дій із врегулювання криз шляхом взаємних консультацій. Згідно з угодою, ЄС отримує доступ до засобів і можливостей НАТО. Особливо важливим для ЄС є доступ до засобів планування НАТО, що дозволяє координувати спільні дії, уникаючи дублювання подібних органів. Створення Центру операцій ЄС передбачає наявність лише невеликої структури. Водночас, у ЄС висловлюються застереження стосовно домінування НАТО та перетворення ЄПБО на молодшого партнера.

Отже, попри всі проблеми і спори, НАТО і ЄПБО мають перспективи не лише для співіснування, але й для ефективного співробітництва у вирішенні завдань забезпечення колективної безпеки і глобальної стабільності. Водночас, слід зазначити, що **НАТО залишається єдиною воєнно-політичною структурою системи європейської безпеки, спроможною найбільш повно забезпечити колективну безпеку своїх членів.**

Тому, як зазначалося, може йтися лише про НАТО та ОДКБ. За формальними ознаками, обидві організації є досить схожими. Зокрема, як видно з порівняльної таблиці положень названих договорів, зміст статті 4 Ташкентського договору про колективну безпеку є майже ідентичним статті 5 Вашингтонського договору – як і більшість основних положень двох документів. Водночас, існують і досить суттєві відмінності, наприклад, у преамбулах стосовно принципів (преамбули документів) та в положеннях стосовно прийому нових членів (ст.10)²⁵.

²¹ Куди крокує професіоналізація Збройних Сил України? Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2008, №5, с.26.

²² Договір про колективну безпеку підписаний в Ташкенті 15 травня 1992р. терміном на п'ять років з можливістю подовження. 7 жовтня 2002р. були ухвалені Статут ОДКБ та Угода про правовий статус ОДКБ, які набули чинності 18 вересня 2003р. На цей час учасниками Договору є Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Росія, Узбекистан, Таджикистан.

²³ Див., наприклад: В.Мартинюк “Чи може Європейська політика безпеки і оборони замінити Україні вступ до НАТО? – www.pravda.com.ua/news/2008/3/12/72926.htm

²⁴ Комітет з питань політики і безпеки, Військовий комітет, Військовий штаб, Високий представник із Спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

²⁵ Повний текст Вашингтонського договору див.: www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/805.htm; Ташкентського – www.dkb.gov.ru/start/index.htm

Порівняльна таблиця окремих статей Вашингтонського і Ташкентського договорів

ВАШИНГТОНСЬКИЙ ДОГОВІР	ТАШКЕНТСЬКИЙ ДОГОВІР
Сторони цього Договору, підтверджуючи свою відданість цілям і принципам Статуту Організації Об'єднаних Націй та своє прагнення жити в мирі з усіма народами і урядами, сповнені рішучості захистити свободу, спільну спадщину своїх народів і їхню цивілізацію, засновану на принципах демократії, свободи особистості і верховенства права , прагнучи сприяти стабільності і добробуту в Північноатлантичному регіоні, вирішивши об'єднати свої зусилля для здійснення колективної оборони та підтримання миру і безпеки, уклали між собою такий Північноатлантичний договір	Держави-учасниці цього Договору..., керуючись деклараціями про суверенітет Незалежних Держав, враховуючи створення державами-учасницями власних Збройних Сил, здійснюючи узгоджені дії в інтересах забезпечення колективної безпеки, визнаючи необхідність чіткого виконання укладених договорів, що стосуються скорочення озброєнь, Збройних Сил і зміцнення заходів довіри, домовилися про наступне.
СТАТТЯ 5 Сторони погоджуються, що збройний напад на одну або кількох із них у Європі чи у Північній Америці вважатиметься нападом на них усіх : і, відповідно, вони домовляються, що в разі здійснення такого нападу кожна з них, реалізуючи своє законне право на індивідуальну чи колективну самооборону, підтверджене Статтею 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй, надасть допомогу тій Стороні або Сторонам, які зазнали нападу, і одразу здійснить, індивідуально чи спільно з іншими Сторонами, такі дії, які вважатимуться необхідними, включаючи застосування збройної сили, з метою відновлення і збереження безпеки у Північноатлантичному регіоні. Про кожний такий збройний напад і про всі заходи, вжиті у зв'язку з ним, буде негайно повідомлено Раду Безпеки ООН. Такі заходи будуть припинені після того, як Рада Безпеки вживе заходів, необхідних для відновлення і підтримання міжнародного миру та безпеки.	СТАТТЯ 4 Якщо одна з держав-учасниць зазнає агресії з боку якоїсь держави або групи держав, то це розглядатиметься як агресія проти всіх держав-учасниць цього Договору. У випадку здійснення акту агресії проти будь-якої держави-учасниці решта держав-учасниць нададуть їй необхідну допомогу, у т.ч. військову, а також сприятимуть наявними в них засобами в порядку здійснення права на колективну оборону згідно зі статтею 51 Статуту ООН. Про заходи, вжиті на підставі цієї статті, держави-учасниці негайно повідомляють Раду Безпеки Організації Об'єднаних Націй. Під час вжиття цих заходів держави-учасниці дотримуватимуться відповідних положень Статуту ООН.
СТАТТЯ 10 Сторони можуть за одностайною згодою запросити приєднатися до цього Договору будь-яку іншу європейську державу, здатну втілювати у життя принципи цього Договору і сприяти безпеці у Північноатлантичному регіоні. Будь-яка запрошена таким чином держава може стати Стороною у цьому Договорі ...	СТАТТЯ 10 Цей Договір відкритий для приєднання всіх зацікавлених держав, що поділяють його цілі та принципи.

СТРУКТУРИ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ, ЩО МАЮТЬ ФУНКЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ

На території колишнього Радянського Союзу сформовані три структури, що мають функції забезпечення безпеки: СНД, ОДКБ, Організація за демократію і економічний розвиток – ГУАМ. Частково цю територію охоплює Шанхайська організація співробітництва (ШОС), яка об'єднує окремі пострадянські країни та Китай. Безпосередньо безпековою структурою (воєнним союзом) є ОДКБ.

Міжнародні експерти характеризують ці структури досить критично. "Всі вони, – йдеться в Щорічнику Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру, – є маловідомими за межами свого регіону; формальний характер цих утворень часто піддається критиці як ззовні, так і з боку їх окремих учасників. Три об'єднання, в яких домінує Росія (СНД, ОДКБ і ШОС), часто розглядаються на Заході як такі, що ставлять за мету відродження чогось на зразок неорадянської гегемонії із застосуванням примусу та недемократичних методів; діяльність цих об'єднань з протидії тероризму та повстанськими рухам розцінюється Заходом як спільна програма дій з ізоляції і придушення національних меншин. У стратегічному плані, ці об'єднання виглядають, по суті, засновані на антагонізмі інтересів спробою врівноважити існування об'єднань на Заході або протистояти впливу США та західних країн. Поширена думка, що всім цим об'єднанням притаманні жорсткі, штучні форми управління, низькі дієздатність і результативність"²⁶.

Розглядаючи альтернативи союзів на довготривалу перспективу, слід мати на увазі, що можливість нарощування власних військових можливостей має бути важливим, але не єдиним аргументом рішення. Якщо зважити всі переваги та можливі негативні наслідки приєднання України до східного, чи західного блоку, то НАТО виглядає більш привабливим принаймні з трьох причин:

- НАТО є більш потужним і дієздатним союзом, що надійно гарантує колективну безпеку своїм членам не лише воєнними засобами, але й стратегічними ініціативами, спрямованими на підвищення рівня безпеки і стабільності в регіоні та світі;
- членство в НАТО надає державі не лише надійні зовнішні гарантії забезпечення суверенітету та територіальної цілісності, але й сприяє покращенню інвестиційної привабливості для зарубіжних інвесторів;
- членство в НАТО як організації, побудованій на принципах демократії, свободи особистості і верховенства права, матиме глибоке цивілізаційне значення для України.

Водночас, слід мати на увазі, що партнерство і співпраця держави з НАТО не може замінити повноправного членства – оскільки НАТО, незалежно від

²⁶ Бейлз Е., Барановський В., Дунай П. "Регіональне співробітництво в галузі безпеки на пострадянському просторі", *Щорічник СІПРІ 2007: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. – Київ, 2008, с.174-175.



рівня такої співпраці, не надає жодних формальних гарантій зовнішньої безпеки державам, які не є Сторонами Вашингтонського договору. Цей аспект є найсуттєвішим, з точки зору відповіді на питання, чому активне партнерство не може бути альтернативою членству в організації.

Крім того, членство в НАТО має глибоке цивілізаційне значення. Процес підготовки до набуття членства є стимулюючим фактором для досягнення державою-кандидатом високих демократичних, соціально-економічних та оборонних стандартів, які діють у державах-членах НАТО. Протягом усього часу існування Альянсу кількість його членів постійно зростала й жодна з держав-членів не порушувала питання про вихід з нього – на відміну від ОДКБ²⁷.

NATO forever?

Пов'язуючи долю країни з Альянсом, необхідно керуватися не лише аргументами, актуальними сьогодні, але й намагатися зазирнути трохи далі в майбутнє цієї організації.

Після завершення холодної війни постало питання доцільності подальшого існування Організації Північно-Атлантичного договору як воєнного союзу, створеного для протидії спільній загрозі, що походила з боку СРСР. Відразу після 1991р. Альянс розпочав трансформацію своїх концепцій і структур. Головною метою НАТО залишилася колективна оборона держав-членів, але вона була доповнена завданням зміцнення безпеки на всьому європейському континенті. Зростання уваги Альянсу до європейського напрямку посилювалося бажанням США підвищити відповідальність (насамперед, фінансову) європейців за власну безпеку²⁸. Сьогодні Альянс знаходиться в постійному пошуку своєї ролі та місця у глобальній системі безпеки.

Протидія новим транснаціональним загрозам за допомогою лише традиційних військових засобів стає дедалі менш ефективною. Відповідно, набагато більше уваги надається дипломатичним, політичним, економічним, правоохоронним інструментам. Нові вимоги висуваються і до військових засобів, зокрема – здатність виконання широкого кола завдань на всіх етапах розвитку конфліктів, координації дій з місцевими та міжнародними гравцями.

ОРГАНІЗАЦІЯ ПІВНІЧНО-АТЛАНТИЧНОГО ДОГОВОРУ (НАТО)

Як зазначалося, зворотню стороною підвищення національної безпеки шляхом об'єднання у воєнний союз є порушення балансу сил у регіоні, що провокує інші держави до відповідних заходів протидії. Саме тому елементами Стратегічної Концепції НАТО є комплексний підхід до вирішення проблем безпеки, який передбачає в т.ч. продовження політики партнерства, співпраці та діалогу з іншими країнами євроатлантичного регіону, а також відкритість Альянсу до вступу нових членів²⁹.

У розділі Концепції "Партнерство, співпраця і діалог" наголошується на важливості активної діяльності в галузі розвитку партнерства, діалогу і співпраці, спрямованих на подолання розколів і спорів, що можуть призвести до нестабільності та конфліктів. Інструментами такої співпраці є Рада євроатлантичного партнерства (РЄАП), Партнерство заради миру (ПЗМ), Середземноморський діалог³⁰.

Поворотним пунктом політичної трансформації Альянсу став Вашингтонський саміт 1999р., на якому була прийнята Стратегічна Концепція НАТО. Концепція підтверджує, що головною і неухитною метою Альянсу є збереження свободи і безпеки його членів політичними та військовими засобами, підтверджує відданість Альянсу демократичним цінностям, правам людини, верховенству права та його прагнення забезпечити не лише спільну оборону, але й мир і стабільність в євроатлантичному регіоні.

Концепція містить оцінку майбутніх ризиків і загроз безпеці. В документі наголошується, що загрози широкомасштабної війни в Європі практично немає, але залишаються ризики етнічних конфліктів, порушення прав людини, політичної нестабільності, розповсюдження ЗМУ та засобів її доставки.

Однією з характерних рис Концепції є комплексний підхід до вирішення проблем безпеки, який охоплює:

- **збереження трансатлантичного зв'язку** (неподільність безпеки Європи і Північної Америки);
- **забезпечення військового потенціалу** (створення необхідних можливостей як для стримування і колективної оборони, так і для операцій з реагування на кризові ситуації);
- **розвиток Європейської системи безпеки і оборони** (необхідність тісної співпраці між

²⁷ Так, Узбекистан у 1992р. підписав Договір про колективну безпеку, але в 1999р. призупинив участь в ОДКБ (відновив членство – у 2008р.). Азербайджан і Грузія приєдналися до Договору в 1993р., однак вийшли з ОДКБ в 1999р.

²⁸ За різними оцінками, сукупний бойовий потенціал європейських країн НАТО складає 10-30% потенціалу США.

²⁹ Повний текст Концепції див.: www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/4068.htm

³⁰ **РЄАП** – структура, в рамках якої здійснюються консультації, що сприяють зміцненню прозорості та довіри між її членами в питаннях безпеки, запобігання конфліктам, врегулювання криз, практичної співпраці в галузях планування на випадок надзвичайних ситуацій, науки та екології – Стратегічна Концепція НАТО 1999р., www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/4068.htm;

ПЗМ – головний механізм формування практичних зв'язків безпеки між Альянсом і його партнерами та вдосконалення оперативної сумісності країн-партнерів і НАТО. В межах детальних програм, що відбивають можливості та інтереси країн-партнерів, Альянс і його партнери спрямовують свою діяльність на досягнення прозорості національних оборонних бюджетів і планування; посилення демократичного контролю над збройними силами; готовність до катастроф цивільного характеру та інших надзвичайних ситуацій; а також на розвиток спроможності діяти разом, зокрема під час операцій в рамках ПЗМ. Альянс прагне посилити роль партнерів у процесі планування і прийняття рішень у межах ПЗМ та зробити цю програму оперативнішою. НАТО взяв на себе зобов'язання проведення консультацій з будь-яким активним учасником програми, якщо ця країна-партнер вбачає пряму загрозу своїй територіальній цілісності, політичній незалежності або безпеці – Там само;

Діалог започаткований в 1994р. Учасники: Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Мавританія, Марокко, Туніс. Мета: досягнення кращого порозуміння серед цих країн і створення добросусідських відносин. Діалог здійснюється у форматі щорічних робочих програм, зосереджених на практичній співпраці в галузях безпеки і оборони, інформації, планування на випадок надзвичайних ситуацій та науки. – Там само.



НАТО, ЗЄС і ЄС, надання можливості європейським членам Альянсу діяти самостійно, завдяки готовності Альянсу надавати ресурси та можливості для операцій під проводом ЗЄС або іншої організації);

- **запобігання конфліктам і врегулювання криз** (посилення ролі Альянсу в запобіганні конфліктам і врегулюванні криз як ключового аспекту його внеску в мир і безпеку в євроатлантичному регіоні);
- **партнерство, співпраця і діалог** (продовження традиційної політики партнерства, співпраці та діалогу з усіма демократичними країнами в ім'я збереження миру, розвитку демократії, процвітання і прогресу, посилення безпеки та подолання розбіжностей, що можуть викликати конфлікт);
- **розширення** (відкритість Альянсу до вступу нових членів);
- **контроль за озброєннями, роззброєння і нерозповсюдження ЗМУ.**

На нинішньому перехідному етапі Україна залишається досить вразливою і відкритою як для “західного”, так і для “східного” зовнішніх впливів. Результат такого протиборства може стати визначальним чинником як для її власного майбутнього, так і для майбутнього європейського регіону.

Поглиблюючи рівень партнерства з ЄС і НАТО, необхідно підтримувати конструктивний діалог з Кремлем та зберігати добросусідські відносини з Росією. Україна не може ігнорувати фактор Росії, перебільшувати або недооцінювати вплив “російського чинника”. Вона має діяти виважено, але активно – з метою врегулювання можливої конфронтації, продовжуючи співробітництво у сферах спільних інтересів.

Водночас, політика Києва останнім часом виступає в ролі каталізатора зростання конфронтації Росії з країнами Заходу, а також розбіжностей між окремими державами-членами НАТО та ЄС, що суттєво впливає на розвиток відносин з Україною і на загальний стан безпеки в євроатлантичному регіоні.

Загальновідомо, що повноправне членство в міжнародних організаціях, таких, як НАТО та ЄС, суттєво посилює позиції навіть невеликих держав у відносинах з більш потужними державами.

Виходячи з незмінності стратегічного зовнішньополітичного курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, з урахуванням висновків Бухарестського саміту стосовно перспектив набуття Україною повноправного членства в Альянсі, критично важливим є питання збереження темпів розвитку співробітництва Україна-НАТО. Суттєве зменшення рівня зовнішніх загроз можливе лише за умови консолідації політичної еліти та суспільства, стабілізації внутрішньої політичної ситуації та ефективної реалізації зовнішньополітичного курсу держави.

ВИСНОВКИ

Питання надійного забезпечення національної безпеки – державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності кордонів України – набуває дедалі більшої ваги. Отримання надійних зовнішніх гарантій безпеки шляхом приєднання України до системи колективної безпеки залишається найбільш доцільним варіантом, з огляду на геополітичне розташування держави та ряд інших зовнішніх і внутрішніх факторів.

Офіційна політика України стосовно НАТО стала каталізатором конфронтації України з Росією і Росії з країнами Заходу, а також розбіжностей між окремими державами-членами НАТО, що негативно впливає на стан безпеки і стабільності в регіоні. Подальше перебування України в існуючому стані невизначеності стосовно свого місця в системі світової та регіональної безпеки несе загрозу перетворення України на буферну зону між потужними міжнародними гравцями.

Поряд з проблемами, пов'язаними з формуванням та ефективною імплементацією зовнішньої політики України, продовжують виникати не лише дискусії, публічні акції, але й законодавчі ініціативи, спрямовані на перегляд законодавчо визначеного курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію. З огляду на відсутність консолідації політичної еліти і суспільства з цих питань, залишається реальною небезпека кардинальної зміни стратегічних орієнтирів, що вже траплялося в новітній історії України.

Отже, повертаючись до аналізу можливих шляхів забезпечення національної безпеки, а саме – місця України в системі регіональної та глобальної безпеки, слід чітко усвідомити переваги та недоліки того чи іншого вибору.

Місце України в майбутній архітектурі європейської безпеки великою мірою залежатиме від здатності керівництва держави реалізувати виважену політику з Росією, країнами Європи, США, ЄС, НАТО. Незалежно від певної невизначеності і протиріч у стосунках між НАТО та ЄС, Україні необхідно активно розвивати відносини, активну співпрацю як з НАТО, так і з ЄС. Намагаючись бути надійним партнером та активним гравцем у вирішенні європейських проблем, Україна повинна зберігати відносини добросусідства з Росією. ■

ІСПИТ НА НЕЙТРАЛІТЕТ¹



Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
директор воєнних програм
Центру Разумкова

Тема зовнішньополітичних орієнтирів системи забезпечення національної безпеки України час від часу стає популярною серед українського політикуму. Дискусії, як правило, розгортаються навколо статусу України (нейтралітет/позаблоковість/участь у воєнно-політичних блоках) і супроводжуються апеляціями до громадської думки на підтримку тієї чи іншої альтернативи. Наводяться посилання на вітчизняні та міжнародні правові акти, приклади інших держав. Але переважною більшістю все це – для необізнаного читача (слухача), оскільки крім назв документів і країн будь-яка конкретна інформація, як правило, не подається.

Тому є сенс зробити більш докладний огляд положень міжнародного права та національного законодавства, які стосуються питань нейтралітету взагалі та нейтралітету України зокрема, стисло окреслити досвід нейтральних держав і на цій підставі – сформулювати кілька тез, які доречно брати до уваги, розглядаючи альтернативи забезпечення національної безпеки України.

Нейтралітет у міжнародному праві

Статут ООН визначає нейтралітет як один з інститутів міжнародного права, побудований на визнанні **прав** нейтральної держави:

- на територіальну недоторканність і цілісність держави;
- на власні збройні сили, чисельність яких не перевищує потреб самооборони;
- на надання нею притулку біженцям і постраждалим внаслідок конфліктів;
- на економічну допомогу інших держав, якщо це не порушує її нейтралітету;

а також її **юридичних обов'язків**:

- здійснювати миролюбну зовнішню політику, розвивати дружні взаємини з усіма без винятку державами, сприяти зміцненню загальних миру та безпеки;
- на практиці доводити готовність здійснювати міжнародне співробітництво з вирішення економічних, соціальних, культурних і гуманітарних проблем, сприяти та розвивати повагу до прав і основних свобод усіх без винятку людей, незалежно від раси, статі, мови та релігії;
- вирішувати міжнародні спори мирними засобами, спрямованими на зміцнення миру, безпеки і справедливості, утримуватися в міжнародних відносинах від погроз силою і від її застосування.

Міжнародне право вирізняє кілька форм нейтралітету:

- **воєнний (евентуальний) нейтралітет** – неучасть у воєнному конфлікті; цей статус визначає позицію держави стосовно конкретного конфлікту, але стосовно іншого – ця позиція може змінюватися без порушення норм міжнародного права;
- **постійний нейтралітет** – неучасть у будь-яких воєнних конфліктах (єдиним дозволеним для держави з постійним нейтралітетом видом воєнного конфлікту є оборонна війна – коли вона збігається з індивідуальною самообороною), у воєнних блоках і союзах, діяльність яких спрямована проти інших держав; постійний нейтралітет передбачає також протидію втягуванню у війну, недопущення іноземного втручання у внутрішні справи, створення на власній території іноземних військових баз і формування загонів воюючих сторін, передачі воюючим сторонам техніки та боеприпасів; у випадку порушення цих правил воюючі сторони вправі вважати територію нейтральної держави театром воєнних дій;
- **неприєднання (позаблоковість)** – відмова від вступу до воєнних союзів без будь-яких гарантій або міжнародного визнання такого статусу іншими державами.

Слід додати, що після завершення холодної війни у сфері міжнародної безпеки відбулися істотні зміни, що впливають на визначення державами своїх позицій у сфері безпеки, а саме:

- “деідеологізація” міжнародного права;
- зникнення біполярного світу;

¹ Стаття була опублікована в журналі “Україна-НАТО”, 2008, №1, с.21-27. Друкується з незначними редакційними змінами.



- поява нової сторони воєнних конфліктів – міжнародного тероризму;
- потреба активної участі у процесах економічної і політичної глобалізації, миротворчих операціях ООН, усуненні джерел напруженості у світі.

Тези до вибору моделі забезпечення національної безпеки України

З огляду на наведені міжнародні правові норми та особливості сучасної ситуації у сфері міжнародної безпеки, обираючи модель забезпечення національної безпеки України, бажано враховувати наступні зауваження, що стосуються нейтрального статусу.

1. У законодавстві України немає правових засад, які б визначали пріоритетом зовнішньої політики набуття нею нейтрального статусу. Базовим положенням руху за нейтралітет України є посилення на преамбулу Конституції України, де згадується Акт про проголошення незалежності України (24 серпня 1991р.), в якому, своєю чергою, міститься положення про виконання Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990р.). У Декларації дійсно йшлося про намір держави набути статусу постійного нейтралітету: *“Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї”*.

Прийнятий за результатами референдуму 1991р. Акт про проголошення незалежності України не підтвердив наміри нейтралітету, оскільки його положення: *“здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України”*, – стосується винятково зазначених у ньому аспектів: *верховенство Законів України на її території, незалежність і самостійність держави, неподільність і недоторканність її території*. Таким чином, посилення в Конституції України на Акт про проголошення незалежності жодним чином не стосується нейтрального статусу. Більше того, відсутність у ній відповідних положень про нейтральний статус України автоматично позбавляє правових засад наміри “стати

в майбутньому постійно нейтральною державою”, – оскільки в законодавстві України (верховенство якого на її території проголошується Декларацією про державний суверенітет), крім курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію, іншого не визначено.

Не зайвим було б нагадати, що в ухваленій Постановою Верховної Ради УРСР від 19 червня 1991р. Концепції нової Конституції України йшлося про необхідність внесення до неї окремої глави “Неучасть у військових блоках. Постійно нейтральний і без’ядерний статус”, у якій передбачалося конкретизувати відповідні положення Декларації про державний суверенітет України. Той факт, що це положення ухвалене не було, говорить сам за себе. І намір повернути процес у зворотному напрямі є лише спробою реваншу.

2. В умовах глобалізаційних процесів, відсутності міжблокового протистояння та крупномасштабних воєнних конфліктів, виходу на авансцену світової безпеки міжнародного тероризму статус воєнного нейтралітету втрачає сенс. Від загроз, пов’язаних з міжнародним тероризмом, не врятує ні воєнний, ні постійний нейтралітет. Та й незрозуміло – стосовно кого він запроваджується? Бути нейтральними до терористів? У сучасних умовах, коли відбуваються докорінні зміни в геополітиці, навіть успішні європейські нейтральні країни (Австрія, Фінляндія, Швеція) постали перед складним вибором засобів подальшого забезпечення національної безпеки та поступово “дрейфують” у напрямі систем колективної безпеки (читай: наближення до НАТО).

3. Історичний досвід свідчить про можливість порушення самопроголошеного нейтралітету “сильною стороною”. Так, під час Першої Світової війни нейтралітет Бельгії і Люксембургу був порушений Німеччиною; в 1915р. Туреччина порушила нейтралітет Греції; напередодні Другої Світової війни (1936р.) нейтралітет Бельгії і Люксембургу повторно порушений Німеччиною; у 1939р. нею ж порушено нейтралітет Нідерландів; нейтралітет Ісландії, оголошений в 1918р. в односторонньому порядку, ніким не був визнаний, а згодом (у 1940р.) – скасований.

Не можна не враховувати і досвід порушення СРСР самопроголошеного нейтралітету Угорщини під час подій 1956р. Варто нагадати: після обрання 23-24 жовтня 1956р. нового керівництва Угорської партії трудящих та нового Уряду Угорщини, СРСР ввів на її територію додаткові війська. У відповідь на це, 1 листопада 1956р. Уряд І.Надя оголосив про вихід країни з Організації Варшавського Договору (ОВД) та вибір нею нейтрального статусу. Однак це не завадило Радянському Союзу за політичної підтримки країн-членів ОВД і Китаю розпочати військову інтервенцію (операція *Вихрь*, у якій брали участь близько 60 тис. військових) з метою придушення угорського повстання, арешту революційного Уряду та заміни його на маріонетковий, на чолі з комуністичним лідером Я.Кадаром.

Загалом виявляється, що самопроголошений нейтралітет є не дійсним статусом держави, а лише декларацією про бажання держави убезпечити себе від зовнішнього втручання. До речі, всі названі вище країни, нейтралітет яких був порушений, після Другої Світової і холодної воєни стали членами НАТО.

4. Позаблоковий статус не надає Україні жодних гарантій безпеки, а за постійних намагань Росії не випустити Україну зі сфери свого впливу спроба декларувати його може розглядатися як “відстрочене

поглинання” в тій чи іншій формі. Для того, щоб протистояти цим тенденціям і потенційним загрозам за принципом “кругової оборони”, Україні були б потрібні неабиякі захисні можливості: міцна та чисельна призовна армія; мобілізаційний людський і промисловий потенціал; високий рівень консолідації суспільства; матеріальні та фінансові ресурси; диверсифіковані джерела постачання енергоносіїв тощо – чого, власне, Україні й не вистачає. Крім того, в умовах сучасних геополітичних процесів, пошуку Україною свого місця в новому світоустрої і за умов звуження простору для маневру такий статус не покращує її імідж на міжнародній арені та не сприяє її самовизначенню.

5. Реальні гарантії безпеки та певні переваги міг би надати Україні статус постійного нейтралітету. Але, з огляду на досвід Швейцарії у Другій Світовій війні (коли вона була змушена мобілізувати всі сили для запобігання проході гітлерівських військ своєю територією), Угорщини та Фінляндії (які проголошували себе нейтральними, але відступили під міцним тиском СРСР), наявність могутніх у воєнному сенсі сусідів означає потребу *надійних зовнішніх гарантії* нейтралітету.

У цьому випадку виникають певні ускладнення. Якщо гарантами українського нейтралітету, у принципі, могли б виступити ЄС (з огляду на важливість України як транзитера енергоресурсів) і США (за принципом “краще – нікому, ніж Росії”), то Росія навряд чи погодиться на це – через необхідність у цьому випадку негайного виведення Чорноморського Флоту з АР Крим (оскільки, як зазначалося вище, положення міжнародного права передбачають, що на території нейтральної держави не можуть бути розташовані іноземні військові бази).

Україна – не Швейцарія і навіть не Туркменістан, який отримав в ООН статус постійно нейтральної держави в 1995р. Суттєвим чинником міжнародної “привабливості” України був її ядерний статус. Але позбавлення України ядерної зброї (за згодою переважно США та Росії) не було компенсоване адекватними гарантіями безпеки. Попри те, що Будапештський меморандум містить певні компенсаційні “гарантії-декларації” ядерних держав стосовно України, він не є юридично зобов’язуючим документом, про що свідчить “неухильне дотримання” Росією одного з його положень – не чинити економічного впливу на Україну.

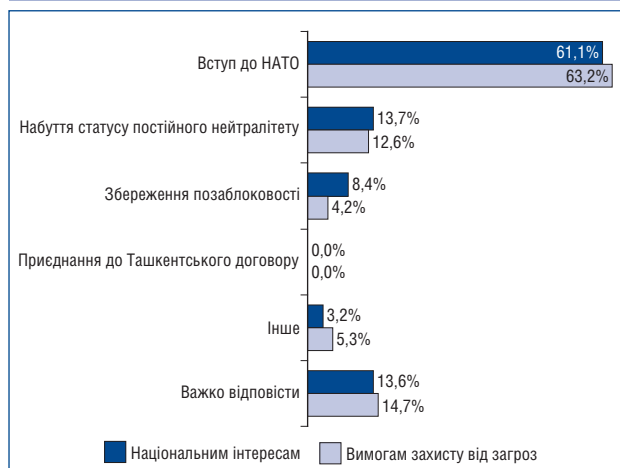
Таким чином, заклики до нейтралітету – це курс на стримування України від євроінтеграції, перетворення її на санітарну зону між європейським і євразійським центрами впливу. А галас навколо цього питання – не що інше, як спроби посіяти хаос у головах громадян, запобігти зміні їх нинішніх зовнішньополітичних орієнтацій, великою мірою успадкованих від часів холодної війни. Іншими словами, замість того, щоб забезпечити усвідомлене, аргументоване визначення громадянами власної позиції, окремі політичні сили продовжують маніпулювати їх свідомістю, апелюючи до стереотипів і фактично позбавляючи об’єктивної інформації.

Замість висновків

На підтвердження наведених тез можна навести результати незалежного дослідження, проведеного Центром Разумкова напередодні Ризького саміту НАТО (2006р.)². Про незалежність дослідження свідчить той факт, що можливість висловити свої думки в його рамках отримали представники різних політичних сил (за алфавітом, з тих, хто погодився): Р.Безсмертний, І.Бокій, В.Гайдук, О.Мороз, Г.Немиря, П.Симоненко, Б.Тарасюк.

В якості експертів (95 осіб) обиралися фахівці за рівнем компетенції, а не за політичними уподобаннями. Їм були запропоновані деталізовані набори можливих (через брак на той момент законодавчо визначених) національних інтересів України та загроз, і пропонувалося позначити – які альтернативні варіанти (НАТО, постійний нейтралітет, позаблоковість, Ташкентський договір) відповідають їм найбільшою мірою. Результати – більш ніж красномовні: понад 60% експертів визнали, що національним інтересам і вимогам захисту України від загроз найбільшою мірою відповідає її приєднання до Альянсу.

Яка з наведених альтернатив найбільшою мірою відповідає...?
% опитаних експертів



Звичайно, можна заперечити: експерти – не громадянськість. Дійсно, за результатами соціологічного опитування, проведеного в рамках згаданого вище дослідження, близько 42% громадян надали перевагу позаблоковому статусу України, 16% – висловилися за її приєднання до НАТО. Водночас, добре поінформованими з питань Альянсу визнали себе лише 3%, а про статус постійного нейтралітету мають уявлення одиниці³. Але, хто заважає (а хтось насправді заважає) якщо не перетворити громадян на експертів, то хоча б надати їм усю інформацію, необхідну для свідомого вибору? Вимагати від громадян підтримки того чи іншого напряму зовнішньої політики, не поінформовавши їх попередньо про всі альтернативи, їх переваги і недоліки, – це неповага до власного народу.

² Докладно результати дослідження див.: Альтернативні моделі забезпечення національної безпеки України: оцінки експертів. – Національна безпека і оборона, 2006, №9, с.42-46.

³ Результати опитування, зокрема, засвідчили, що чим вищим є рівень поінформованості громадян про НАТО, тим вищою є частка прихильників вступу до нього України (було виокремлено чотири групи респондентів за самооцінкою рівня поінформованості). Крім того, майже 50% опитаних заявили, що хотіли б знати про Альянс більше; не цікавляться інформацією про нього – майже 39% респондентів. Див.: Там само, с.24, 25, 30.

СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНА-НАТО: ПОЗИЦІЇ ТА ОЦІНКИ ГРОМАДЯН

Оцінюючи результативність реалізації євроатлантичного курсу України, слід констатувати, що відносини з НАТО у практичній площині розвиваються досить активно, за висхідною динамікою. Розширюються контакти, виконуються спільні проекти і плани. Лише у 2008р. штаб-квартиру НАТО відвідали з візитами понад 50 українських делегацій різного рівня. На грудневому саміті міністрів закордонних справ країн-членів Альянсу ухвалене рішення про запровадження нового формату співробітництва України з НАТО в рамках Національної щорічної програми. Зрозуміло, що головним аргументом необхідності наближення країни до НАТО є практичні результати співробітництва, позитивні зміни в повсякденному житті громадян України, зміцнення безпеки та обороноздатності держави.

Однак, у стратегічному сенсі партнерство з Альянсом має невизначений характер. Серед державно-політичної еліти і громадян країни не сформовано консенсусу стосовно перспектив інтеграції до НАТО. Існує загроза ревізії євроатлантичного курсу країни.

Сьогодні тема відносин з НАТО знаходиться в центрі гострої внутрішньополітичної дискусії, у межах якої йдеться, по суті, про більш широку проблему цивілізаційного вибору країни. Однак, публічне обговорення цієї проблеми надто заполітизоване, є знаряддям у боротьбі політичних сил, предметом кон'юнктурних спекуляцій та маніпуляцій громадською думкою. Очевидно, що ефективна реалізація євроатлантичного курсу неможлива без широкої і стабільної суспільної підтримки.

З метою визначення позицій громадян України стосовно євроатлантичної інтеграції, Центр Разумкова здійснює регулярний багаторічний моніторинг громадської думки. Під час опитувань респонденти висловлюють своє ставлення до ідеї приєднання України до НАТО, оцінюють характер і специфіку діяльності Альянсу¹.

Узагальнені результати досліджень дають можливість зробити ряд спостережень і висновків.

В українському суспільстві загалом переважає досить критичне ставлення до ідеї вступу України до Альянсу. Рівень беззастережної підтримки приєднання до НАТО залишається низьким. За результатами останнього за часом опитування, на гіпотетичному референдумі стосовно вступу України до НАТО, "якби він відбувся наступної неділі", за приєднання до Альянсу проголосували б 17,8% громадян, проти – 55,5% (діаграма "Якби наступної неділі відбувся референдум...?"). Протягом усього періоду дослідження рівень підтримки набув максимальної позначки (32%) у червні 2002р., а мінімального (15,1%) – в листопаді 2004р. під час виборчих перегонів, коли була розгорнута масована антизахідна кампанія. Надалі цей показник коливався в межах 15,3-22,3%.

Низький рівень підтримки членства України в НАТО зумовлюється багатьма факторами: регіональними розбіжностями, виборчими маніпулюваннями темою Альянсу та проведенням масових анти-натовських кампаній, розколом серед державно-політичної еліти з цього питання, інерцією застарілих пострадянських стереотипів, інформаційним впливом з боку РФ, дефіцитом об'єктивної інформації про НАТО та, відповідно, низьким рівнем обізнаності громадян². Водночас, проблема інформаційного забезпечення процесу євроатлантичної інтеграції, по суті, залишається поза увагою влади³. Також слід зазначити, що рівень підтримки керівництва країни, яке здійснює курс на євроатлантичну інтеграцію, є вкрай низьким.

¹ Використані результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова з червня 2002р. по грудень 2008р. Останнє за часом дослідження проведене з 17 по 24 грудня 2008р. в усіх регіонах України. Опитано 2 017 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Усі опитування, результати яких наводяться в діаграмах, здійснювалися в усіх областях України, Києві та АР Крим за багатоступеневу випадкову вибірку із квотним відбором респондентів на останньому етапі, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать). Теоретична похибка кожного опитування не перевищує 2,3%.

² Під час опитування, проведеного Центром Разумкова в лютому 2008р., 46,8% респондентів відзначили свій рівень поінформованості про НАТО як "низький", 10,1% зазначили, що не мають жодної інформації, лише 5,4% засвідчили високий рівень власної обізнаності про Альянс. Більшість громадян не мають жодної інформації про сучасний стан співробітництва України з НАТО, про допомогу НАТО Україні в різних сферах, про вимоги до країн-кандидатів на вступ до НАТО, про соціальні умови проходження служби в арміях країн НАТО. Докладно див.: Інформаційна складова європейської та євроатлантичної інтеграції. – Національна безпека і оборона, 2008, №1, с.59-60.

³ Там само, с.13-22.



Спостерігається певна регіональна та демографічна специфіка в позиціях громадян стосовно вступу країни до НАТО. На Заході три роки поспіль (з грудня 2005р.) спостерігається стабільна підтримка вступу до НАТО (діаграма “Якби наступної неділі відбувся референдум...?”⁴, регіональний зріз, с.18)⁴. Найвищий показник (50,8%) прихильників приєднання до Альянсу зафіксовано в серпні 2008р. В решті регіонів явно переважають противники євроатлантичної інтеграції – найбільш виразно на Сході і Півдні. Зокрема, у квітні 2007р. на Сході країни максимальне число (85,1%) жителів регіону на гіпотетичному референдумі стосовно вступу до НАТО голосували б проти.

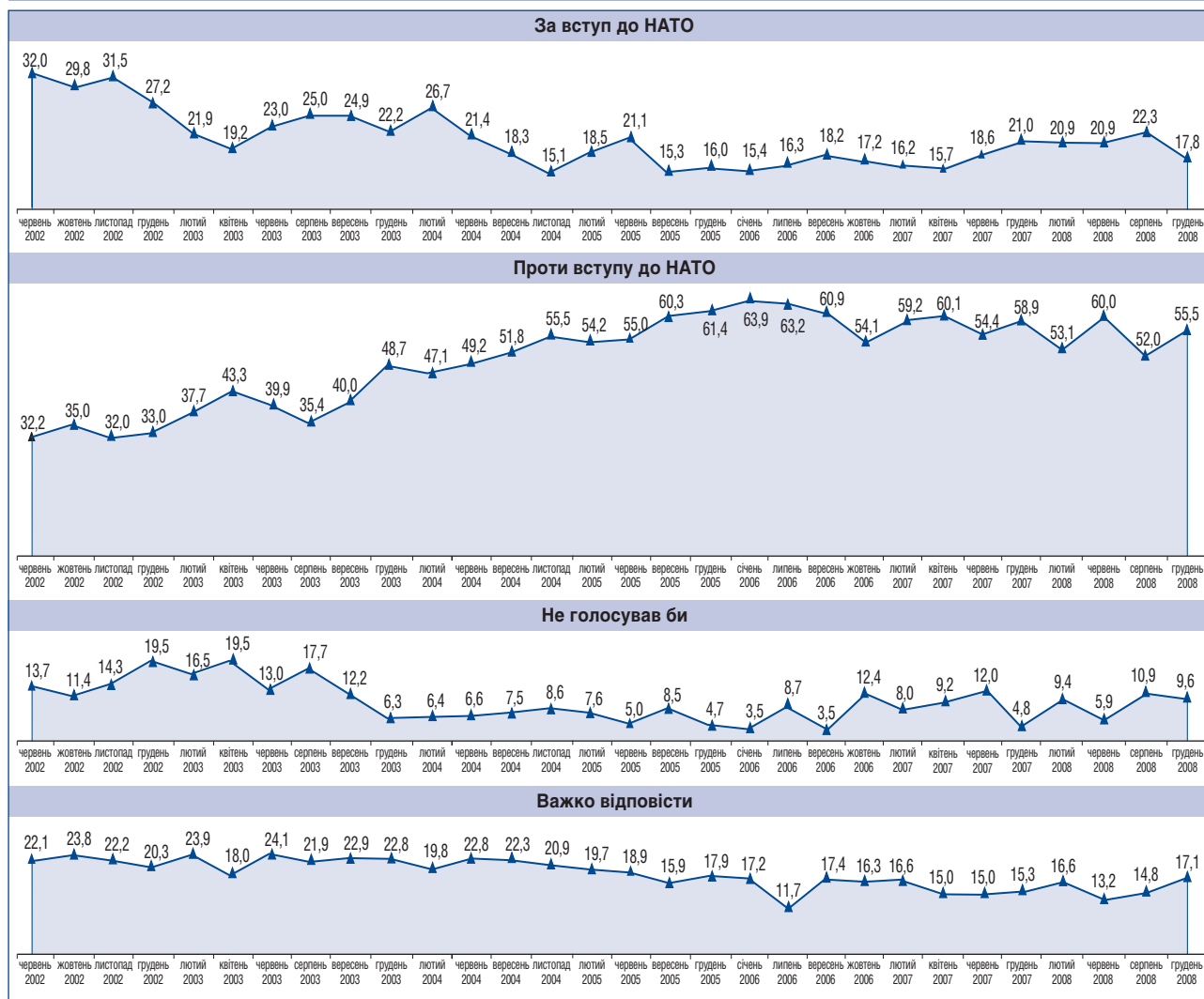
У демографічному плані дещо краще ставлення до членства в НАТО демонструють представники наймолодшої групи (18-29 років). Однак, принципових розбіжностей в позиціях респондентів не спостерігається – в усіх вікових групах домінують

противники приєднання до Альянсу (діаграма “Якби наступної неділі відбувся референдум...?”⁴, віковий зріз, с.19).

У позиціях громадян щодо НАТО не спостерігається суттєвих змін на краще. Як видно з наведеного вище, ставлення громадян України до вступу до НАТО є стабільно критичним. Протягом 2008р. пропорція “твердих” противників і прихильників НАТО практично не змінилася (діаграма “Як Ви ставитеся до вступу України до НАТО?”⁴, с.19). В лютому вона становила 41,5% і 9,2%, відповідно, у грудні – 43,1% і 10,2%. Не спостерігалось помітних змін і серед респондентів, які демонструють більш помірковані позиції від “скоріше підтримую” до “скоріше не підтримую”.

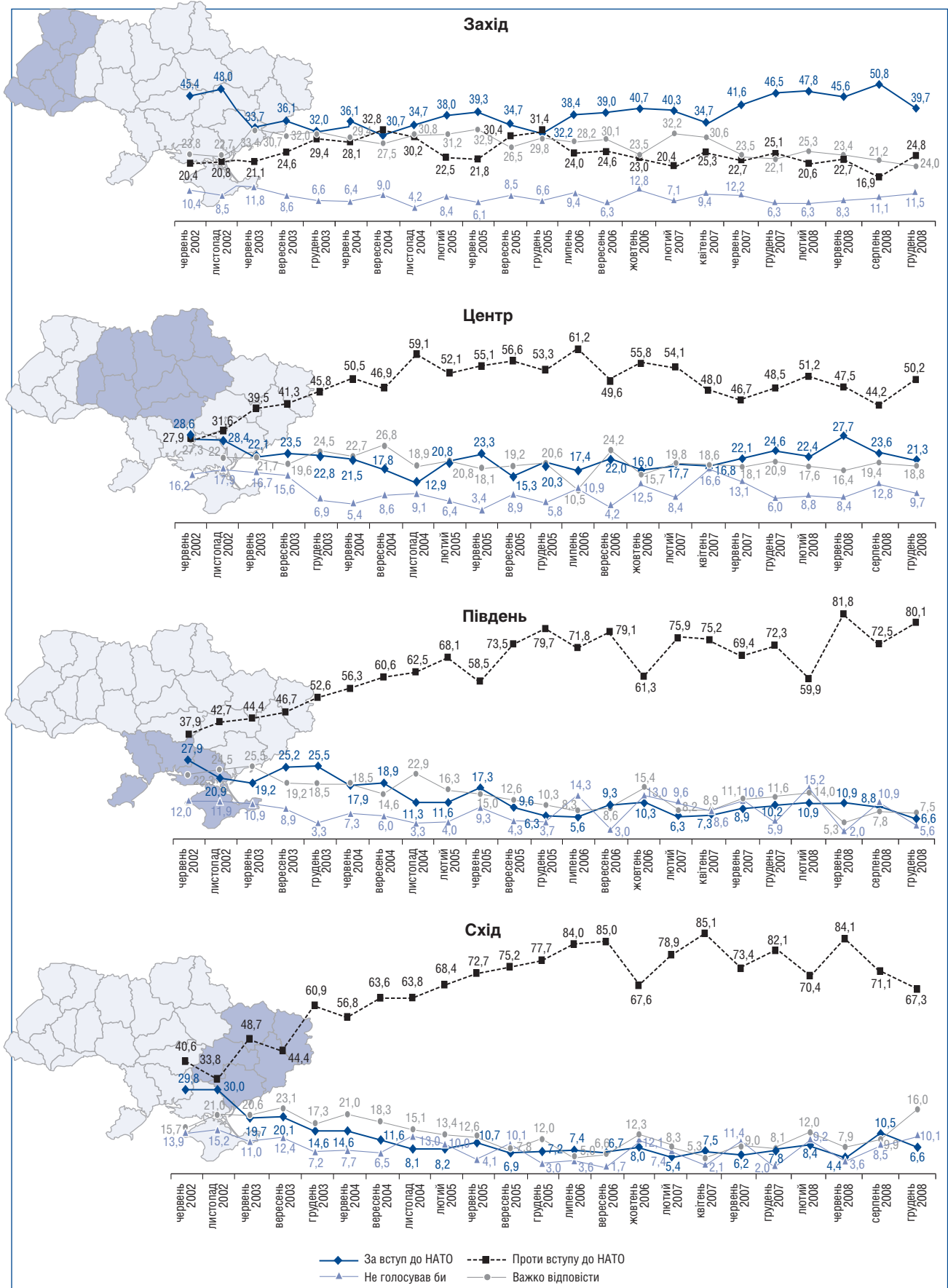
Дослідження 2008р. засвідчили, що переважна більшість (80%) респондентів, які не підтримують вступ до НАТО, не схильні змінювати свої позиції, лише трохи більше 5% громадян могли б змінити своє ставлення до Альянсу на краще (діаграма “Чи могли б Ви змінити на краще своє ставлення до НАТО?”⁴, с.20).

Якби наступної неділі відбувся референдум стосовно вступу України до НАТО, як би Ви проголосували? % опитаних



⁴ Використовується наступний розподіл територій за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь**: АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід**: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області; **Центр**: м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області.

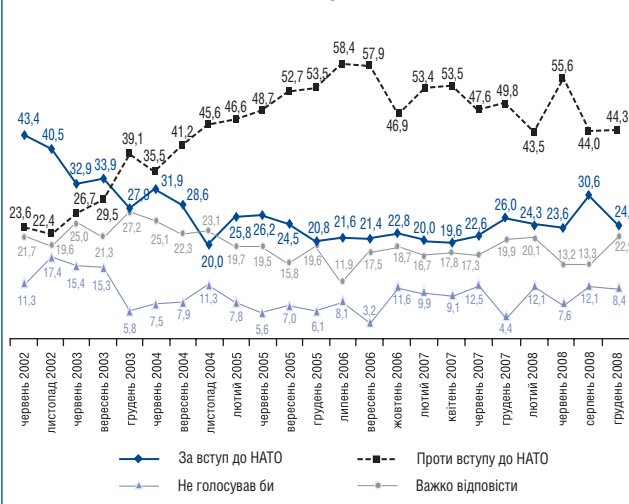
Якби наступної неділі відбувся референдум стосовно вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?
% опитаних



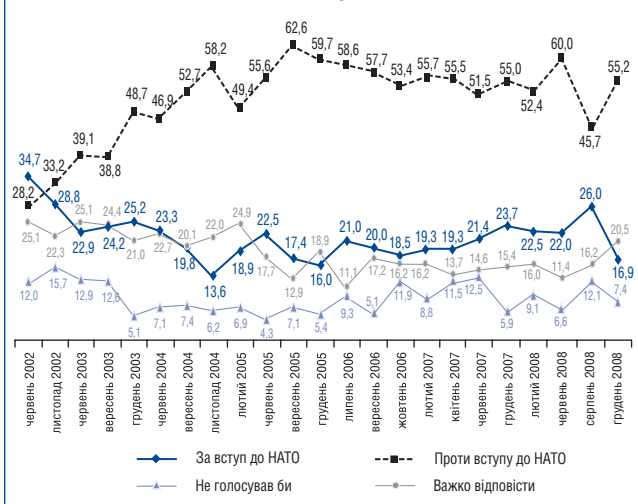


Якби наступної неділі відбувся референдум стосовно вступу України до НАТО, як би Ви проголосували? % опитаних

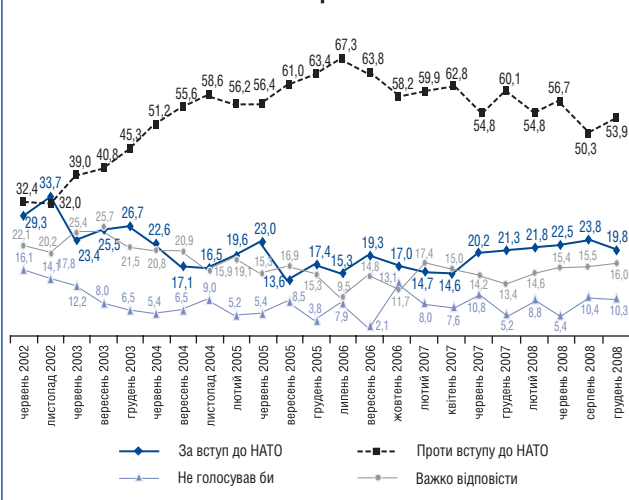
18-29 років



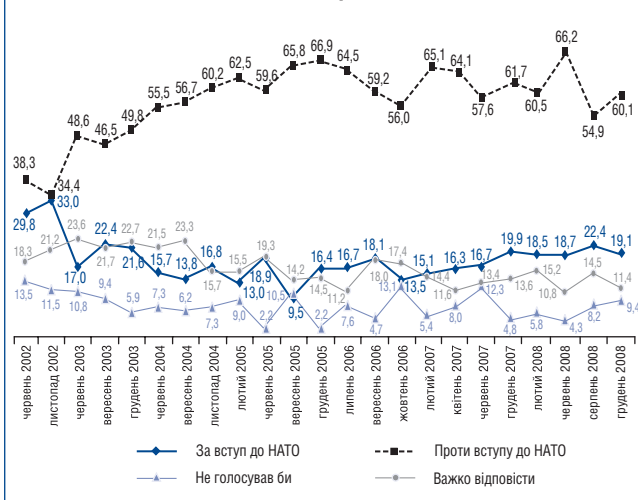
30-39 років



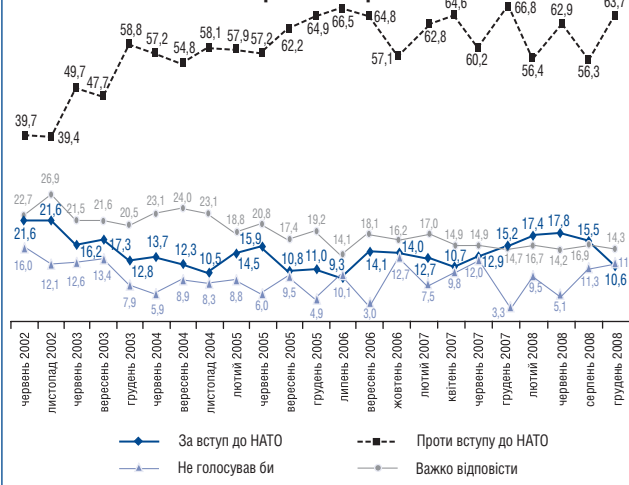
40-49 років



50-59 років



60 років і старші

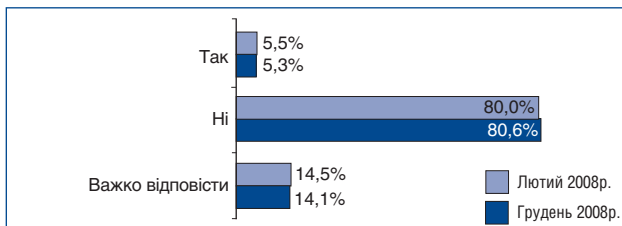


Як Ви ставитеся до вступу України до НАТО? % опитаних



Чи могли б Ви змінити на краще своє ставлення до НАТО?

% респондентів, які висловлюються проти вступу до НАТО



Уявлення громадян про НАТО є переважно негативним. У червні 2002р. громадяни загалом позитивно характеризували Альянс – 42,5% респондентів вважали його оборонним союзом, або миротворчою організацією, понад третина (34,8%) – агресивним війсьним блоком (діаграма “Чим є НАТО в першу чергу?”). Надалі ці уявлення зазнали змін на гірше: у грудні 2005р., під час розпаду виборчої боротьби, коли проводилася потужна антинатовська кампанія, стрімко зросли негативні оцінки. В жовтні 2006р. вони досягли максимальної позначки – 53,5%. Згодом критичні настрої зменшилися, однак, протягом 2008р. спостерігалася негативна динаміка – число тих, хто вважає НАТО “агресором”, дещо збільшилося з 43,1% (лютий) до 48,2% (грудень). Зокрема, це можна пояснити й тим, що в суспільстві протягом року точилася гостра дискусія щодо надання Україні Плану дій з набуття членства в НАТО, яку противники Альянсу намагалися перетворити на масштабну антинатовську кампанію. Здійснювався масовий інформаційний тиск з боку РФ, робився акцент на загрозі безпеці Росії подальшого “агресивного” розширення Альянсу. Ці процеси набули максимальної активності напередодні грудневого (2008р.) саміту міністрів закордонних справ НАТО.

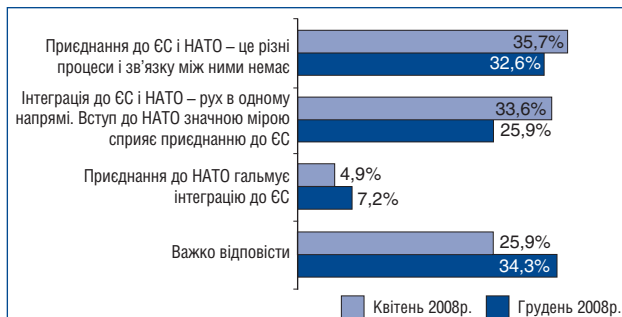
Ставлення до Альянсу має виразну регіональну специфіку. Спостерігаються принципово різні оцінки НАТО жителями Заходу та Сходу і Півдня країни. На Заході переважають позитивні оцінки – більшість

(58,4%) респондентів вважають НАТО або оборонним союзом (42,7%), або миротворчою організацією (15,7%). На Сході та Півдні більшість опитаних переконані в тому, що НАТО – це агресивний військовий блок – 61,4% і 74,5%, відповідно. Оцінки жителів Центрального регіону є неоднозначними: 37,8% респондентів оцінюють Альянс позитивно, 42,9% – негативно.

Громадяни неоднозначно ставляться до твердження про те, що вступ до НАТО сприятиме приєднанню до ЄС. Багаторічні дослідження Центру Разумкова свідчать, що загалом громадяни позитивно оцінюють приєднання України до ЄС, підтримують курс на євроінтеграцію. Водночас, серед респондентів відсутній консенсус стосовно того, що європейська та євроатлантична інтеграція – це рух в одному напрямі, і вступ до НАТО сприяє приєднанню до ЄС. Таку позицію поділяють лише чверть (25,9%) опитаних (діаграма “З яким із наведених висловлювань Ви погоджуєтесь?”). Майже третина (32,6%) респондентів переконані, що приєднання до ЄС і вступ до НАТО – різні процеси і зв'язку між ними немає. Незначне число (7,2%) опитаних вважають, що євроатлантична інтеграція гальмує рух до ЄС. Найбільша частка (34,3%) громадян з цього питання – не визначилися.

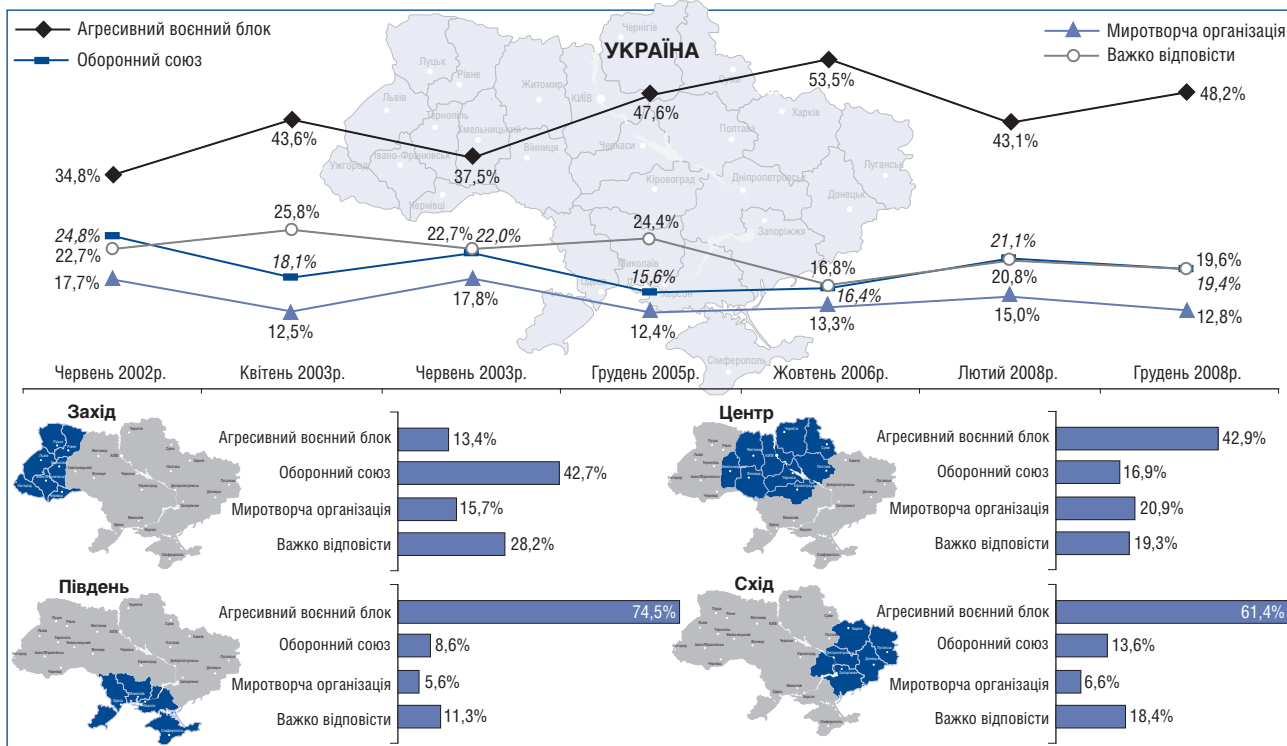
З яким із наступних висловлювань Ви погоджуєтесь?

% опитаних



Чим є НАТО в першу чергу?

% опитаних



ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: ВІД ІДЕЇ ДО ВТІЛЕННЯ

26 вересня 2008р. Центр Разумкова, спільно з Представництвом Фонду Фрідріха Науманна в Україні, провів фахову дискусію, присвячену проблемам вибору моделі забезпечення національної безпеки України, визначенню пріоритетів, альтернатив і перспектив професіоналізації українських Збройних Сил¹. Для участі в заході були запрошені фахівці – представники різних відомств, вітчизняні та іноземні експерти.

Учасники дискусії підкреслювали актуальність теми та важливість публічного обговорення питань забезпечення обороноздатності держави. Високо оцінюючи представлені Центром Разумкова аналітичні матеріали та погоджуючись з висновками і пропозиціями Центру, експерти висловили власні позиції стосовно зазначених проблем, а також запропонували шляхи їх розв'язання.

Нижче наводяться висновки та пропозиції Центру Разумкова, що були одним з предметів обговорення, а також виступи учасників дискусії, які дозволяють глибше зрозуміти суть проблем сектору безпеки України, зокрема – її Збройних Сил².

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Професіоналізація Збройних Сил України є об'єктивно зумовленим як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками складним процесом реформування війська, спрямованим на створення невеликої за чисельністю, навченої, добре озброєної армії. За багатьма параметрами, цей процес перетнув ту межу, за якою його можна було б без проблем і значних витрат повернути у зворотному напрямі. З огляду на вимоги до боєздатності армії, він має бути завершений у стислі терміни.

Складність завдань із створення професійної армії в Україні полягає насамперед у необхідності одночасного виконання взаємопов'язаних і збалансованих заходів структурної трансформації, переходу на контрактний принцип комплектування, вдосконалення системи підготовки особового складу та військ (сил), оновлення парку озброєнь і військової техніки (ОВТ).

На завершальному етапі переходу Збройних Сил на контрактний принцип комплектування щорічні темпи зростання чисельності військовослужбовців за контрактом мають змінитися на більш високі (з 1-2% на попередньому етапі до 18% – протягом 2008-2011рр.). Мають бути зменшені плінність кадрів і підвищена якість контингенту контрактників.

Попри наявність у суспільстві та експертному середовищі певного консенсусу із загальних питань професіоналізації української армії, останнім часом серед окремих політиків, експертів і самих військовослужбовців зростають сумніви в раціональності, пріоритетах і перспективах цього процесу.

Підставами цих сумнівів є як фінансові, так і організаційні недоліки, а також політичні спекуляції навколо термінів завершення переходу армії на контрактну основу. Всі ці обставини піддають загрозі виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр.

Зокрема, наслідками подовження існуючої практики недостатнього бюджетного фінансування потреб Збройних Сил буде зрив планів переходу Збройних Сил на контрактний принцип комплектування та критичне зниження рівня технічної готовності парку ОВТ. За цих умов

скасування призову у 2009р. призведе до фактичного підризу боєздатності Збройних Сил через їх недоукомплектування особовим складом.

Не менш небезпечним є підхід до питання створення контрактної армії переважно як “проблеми 2010р.” Неврахування перспективних глобальних і внутрішніх тенденцій, динаміки вітчизняних ринків праці та житла, змін в інших секторах життєдіяльності суспільства і Збройних Сил створює ризики поглиблення існуючих і виникнення нових негативних явищ у процесі створення та утримання професійної армії.

Головними проблемами, що зумовлюють нинішню критичну ситуацію з реформуванням оборонного сектору держави і ставлять під загрозу перспективи професіоналізації Збройних Сил є:

у політичному аспекті – відсутність сильної політичної волі та узгодженої позиції гілок, інститутів, структур влади щодо зовнішньополітичного курсу України та здійснення внутрішніх реформ, зокрема, в секторі безпеки і оборони;

у ресурсному аспекті – неналежний рівень фінансування потреб на утримання, розвиток і трансформацію Збройних Сил;

в організаційному аспекті – неготовність керівництва Міністерства оборони і Збройних Сил до ефективної реалізації заходів воєнної реформи, що виявляється, зокрема, у відсутності консенсусу навколо ідеології, пріоритетів і шляхів реформування, в неефективному використанні бюджетних коштів і намаганні виправдати прорахунки та бездіяльність недостатнім бюджетним фінансуванням.

Поряд з головними, слід виокремити супутні проблеми, що гальмують процес професіоналізації Збройних Сил і створюють додаткові ризики зниження рівня обороноздатності держави.

На загальнодержавному рівні:

- політична ангажованість окремих заходів, їх поверховий характер і недостатня обґрунтованість;
- низька якість державного стратегічного менеджменту, недостатня професійність кадрового складу

¹ До фахової дискусії експертами Центру Разумкова був підготовлений спеціальний випуск журналу “Національна безпека і оборона” (2008, №5), що містив аналітичну доповідь “Куди крокує професіоналізація української армії?”, тематичні статті, а також – точки зору фахівців із зазначеного питання у форматі заочного Круглого столу.

² Виступи подані за стенограмою; у скороченому вигляді; мовою, якою послуговувався доповідач, або в перекладі з англійської; у порядку виступів під час дискусії.

органів управління, подовження спроб вирішувати нові проблеми старими методами;

- низький рівень оперативності та ефективності міжвідомчої взаємодії в частині забезпечення питань безпеки і оборони;
- недостатня економічна база державного та оборонного бюджетів (невеликий обсяг ВВП, значний рівень його “тінізації”), що принципово обмежує запровадження ефективної структури бюджетних видатків, нівелює визначення пріоритетних напрямів реформування та розвитку Збройних Сил, піддає сумніву можливість виконання прийнятних планів;
- недостатні обсяги фінансування потреб в озброєннях, гальмування процесів реструктуризації вітчизняної оборонної промисловості та вдосконалення законодавчої бази міжнародного військово-технічного співробітництва (зокрема, запровадження офсетних схем закупівлі озброєнь), що поглиблюють проблему переозброєння армії, піддають сумніву рівень її професійності, зумовлюють зниження ефективності та підвищення небезпеки військової діяльності;
- збереження практики недофінансування потреб Збройних Сил, що стримує процес їх реформування і свідчить про те, що завдання Державної програми не перетворилися на загальнодержавні;
- подовження практики фінансування потреб Збройних Сил через спеціальний фонд Державного бюджету (до 20%), завдання з наповнення якого покладаються на самі Збройні Сили та інші відомства за відсутності належних механізмів відповідальності; щорічне наповнення цього фонду на 30–40% запланованих обсягів негативно позначається на виконанні завдань Збройних Сил;
- збереження за Збройними Силами, Міністерством оборони невластивих їм функцій і завдань (зберігання, утилізація, реалізація надлишкового майна, ведення господарської та інших видів діяльності, не пов’язаних безпосередньо із забезпеченням обороноздатності держави).

На рівні Міністерства оборони і Збройних Сил:

- практика недостатньої деталізації бюджетних запитів Міністерства оборони, що з одного боку, зумовлює їх недостатню обґрунтованість (та як наслідок – у Державному бюджеті передбачаються кошти в обсягах, менших, ніж замовлялося), а з іншого – ускладнює облік і контроль цільового ефективного використання виділених коштів, уможливорюючи таким чином зловживання в цій сфері;
- продовження фінансування одних напрямів воєнної реформи за рахунок інших, що з великою вірогідністю може спричинити дисбаланс між складовими цілісного процесу створення професійних Збройних Сил;
- неузгодженість процесів структурної трансформації Збройних Сил, підготовки військ (сил), технічної модернізації і комплектування армії особовим складом, що призводить до нецільового та неефективного витрачання коштів;
- брак інноваційних підходів до розв’язання найбільш критичних для забезпечення мотивації і конкурентоспроможності професійної військової служби проблем (зокрема, грошового та житлового забезпечення військовослужбовців-контрактників), що ускладнює отримання бажаних результатів і, своєю чергою, може дискредитувати ідею переходу армії на контрактну основу;

- висока плинність кадрів через невиправданість очікувань у забезпеченні державою соціальних гарантій і неспроможність командирів забезпечити виконання умов контракту, що знижує ефективність Збройних Сил і зумовлює додаткове навантаження на систему їх комплектування особовим складом;
- низька якість підготовки офіцерського складу до роботи в умовах комплектування військ (сил) особовим складом за контрактом, відсутність міцного сержантського корпусу, застарілі традиції армійських відносин, недостатня увага до запровадження у військових колективах нових форм відносин між офіцерським складом і підлеглими-контрактниками;
- незавершеність впровадження в Міністерстві оборони і Збройних Силах ефективних автоматизованих систем обліку особового складу, ОВТ, майна, які б охоплювали всі рівні оперативного та адміністративного управління і працювали в реальному масштабі часу, що заважає узгодженню планів забезпечення життєдіяльності та реформування Збройних Сил за окремими напрямками, ускладнює спроби запровадити комплексний підхід до професіоналізації армії;
- неефективне використання знань і досвіду іноземних радників, які працюють при Міністерстві оборони та Генеральному штабі Збройних Сил; некритичне копіювання зарубіжного досвіду або вибіркове застосування його окремих елементів, що призводить до порушення логіки процесів реформування та дискредитує позитивний досвід в очах військовослужбовців, політиків і громадськості.

На думку експертів Центру Разумкова, розв’язання комплексної проблеми професіоналізації Збройних Сил України вимагає нестандартних підходів, систематизації зусиль на державному та відомчому рівнях.

Враховуючи зарубіжний досвід, стрімкі зміни військово-політичної ситуації в регіоні і світі, незавершеність воєнної реформи та відсутність чітких зовнішніх гарантій безпеки країни, доцільним є запровадження законодавчої норми, що передбачає можливість тимчасового повернення до призову та чітко встановлює умови, за яких можливе відновлення призову, а також визначає механізм прийняття та виконання рішення про відновлення та термін дії призову.

Як пріоритетний напрям забезпечення зовнішніх гарантій безпеки, суверенітету та територіальної цілісності країни має розглядатися питання набуття Україною повноправного членства в Організації Північноатлантичного Договору.

З метою завершення в якомога стислі терміни повного переходу Збройних Сил на контрактний принцип комплектування, Центр Разумкова пропонує план першочергових заходів, спрямований на виконання наступних взаємопов’язаних завдань:

Воєнно-політичні аспекти

- провести засідання РНБО, на якому розглянути питання про стан виконання вимог законодавства України (Закон “Про основи національної безпеки”, Воєнна доктрина України) в частині, що стосується забезпечення зовнішніх гарантій безпеки та реформування оборонної сфери, скоригувати та узгодити програми реформування Збройних Сил, розвитку ОВТ та реструктуризації оборонної промисловості (до кінця 2008р.);
- використати всі доступні механізми (дипломатичні важелі, розширення та поглиблення партнерства з НАТО, участь у спільних програмах і заходах на багатосторонньому та двосторонньому рівнях)

для забезпечення зовнішньої підтримки політики України євроатлантичної інтеграції (до кінця 2008р.).

Запровадження механізмів координації діяльності органів влади

- закріпити у Збройних Силах і поширити на державний рівень практику стратегічного планування розвитку; підготувати та внести на розгляд Верховної Ради законопроект “Про засади державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України” (до кінця 2008р.);
- запровадити дієвий контроль з боку РНБО над забезпеченням органами влади виконання програм, планів, завдань військового реформування, в т.ч. переходу армії на контрактний принцип комплектування; процедури контролю мають передбачати відповідальність не органів управління, а конкретних посадових осіб (у II півріччі 2008р.);
- скасувати практику фінансування потреб Збройних Сил через спеціальний фонд Державного бюджету (починаючи з 2009р.);
- запровадити практику щорічної оцінки стану виконання програм реформування Збройних Сил, оцінки обсягу невиконаних завдань, економічно обгрунтованого коригування програм і планів на залишок планового періоду; внесення відповідних змін до завдань конкретних виконавців і графіків виконання (під час підготовки бюджетного запиту Міністерства оборони);
- запровадити в Міністерстві оборони, Генеральному штабі, інших органах виконавчої влади процедури програмно-цільового планування, які надають можливість враховувати та узгоджувати у відповідних програмах і планах різноманітні за змістом, різношвидкісні процеси розвитку та забезпечення життєдіяльності Збройних Сил, здійснювати комплексне економічне обгрунтування та оцінку ресурсних потреб (до 2011р., згідно з графіком розробки та впровадження Єдиної системи управління адміністративно-господарськими процесами у Збройних Силах);
- довести деталізацію програм і планів розвитку Збройних Сил до рівня, на якому описується обмін проміжними та завершеними результатами між усіма виконавцями, що дає можливість визначити взаємозв'язки між виконавцями, критичні точки процесу виконання планів, параметри контролю та оцінити реальну вартість запланованих робіт (під час підготовки бюджетного запиту Міністерства оборони на 2009р.).

Підготовка військ (сил) та особового складу

- з урахуванням заходів зі створення міцного сержантського корпусу та підвищення його ролі у вихованні та підготовці солдатів переглянути та вдосконалити систему підготовки молодших офіцерів (до кінця 2008р.);
- послідовно впроваджувати у практику підготовки особового складу ефективних і ресурсозберігаючих технологій (тренажерів), узгодити плани надходження до військ нових тренажерів з планами технічної модернізації (врахувати під час розробки Державного оборонного замовлення на 2009р. і наступні роки).

Технічна модернізація Збройних Сил

- забезпечити підготовку та розгляд Верховною Радою України законопроектів стосовно: застосування офсетних (компенсаційних) програм імпорту товарів військового призначення та подвійного

використання для забезпечення національної безпеки і оборони; створення сприятливих умов для залучення до вітчизняної оборонної промисловості іноземних інвестицій та надання гарантій їх захисту; застосування механізму поставок ОВТ в лізинг, кредит, у залік державного боргу на безоплатній основі (до кінця 2008р.);

- з урахуванням потреб Збройних Сил, досягнутих результатів, пропозицій з реформування оборонної промисловості, прогнозів стосовно ресурсного забезпечення та термінів удосконалення законодавчої бази переглянути пріоритети і скоригувати чинну Державну програму розвитку озброєнь і військової техніки до 2015р. (до кінця 2008р.), узгодити її з перспективними планами основних заходів щодо забезпечення переходу Збройних Сил до комплектування військовослужбовцями за контрактом (внесені зміни врахувати під час розробки Державного оборонного замовлення на 2009р. і наступні роки).

Комплектування особовим складом за контрактом

- удосконалити форму контракту з визначенням у ньому конкретних зобов'язань сторін і відповідальності за їх невиконання (до кінця 2008р.);
- передбачити в бюджетах Міністерства оборони та інших силових відомств кошти на компенсацію кандидатам на контрактну службу витрат на збір необхідних документів, максимально спростити ці процедури (починаючи з 2009р.);
- поширити практику інформування громадськості про вакансії у Збройних Силах і вимоги до кандидатів на відповідні посади через регіональні центри зайнятості (до кінця 2008р. та на наступну перспективу);
- запровадити ефективні механізми (спеціальні групи, курси) військово-професійної підготовки та патріотичного виховання молоді за участі місцевих органів влади, громадських організацій військових частин, військових комісаріатів, територіальних центрів комплектування (починаючи з 2009р.).

Соціальні гарантії

- скасувати практику зупинення в законах про Державний бюджет фінансування визначених іншими законами України пільг військовослужбовцям (починаючи з нової редакції Державного бюджету на 2008р.);
- з метою розв'язання житлової проблеми Міністерству оборони поступово відмовитися від практики надання постійного житла військовослужбовцям, які проходять військову службу у Збройних Силах; головну увагу та фінансові ресурси зосередити на забезпеченні службовим житлом, виплаті компенсацій за його оренду та запровадженні механізмів пільгового житлового кредитування військовослужбовців, юридичному оформленні та ресурсному забезпеченні державних зобов'язань і правил їх обігу на ринку цінних паперів (починаючи з 2009р.);
- припинити практику видання нормативно-правових документів, які містять державні зобов'язання соціальних гарантій військовослужбовцям, що є необгрунтованими популістськими обіцянками, і такі, що можуть призвести до виникнення правових диспропорцій в суспільстві (зокрема, прийом осіб, які погодилися на контрактну військову службу замість строкової, до вищих навчальних закладів без іспитів) і в соціальному забезпеченні різних категорій військовослужбовців.

Фахова дискусія, 26 вересня 2008р.



Проходження служби військовослужбовцями за контрактом

- поширити процес запровадження централізованої системи кадрового менеджменту на військовослужбовців-контрактників (до кінця 2008р.);
- чітко визначити на законодавчому рівні регламентацію службового та неслужбового часу, а також відповідальність за її дотримання (до кінця 2008р.);
- передбачити в оборонному бюджеті та вжити заходів з удосконалення інфраструктури військових частин, гарнізонів з метою забезпечення потреб військовослужбовців і членів їх сімей в освіті, соціально-побутових і культурних послугах, відпочинку (під час формування бюджетного запиту на 2009р.);
- запровадити при відомчих вищих навчальних закладах силових структур мобільні групи виховної і психологічної підготовки з функціями: моніторингу морально-психологічного клімату в колективах, розробки рекомендацій та надання консультацій командирам та особовому складу тощо (починаючи з 2009р.).

На наступну перспективу плани професіоналізації Збройних Сил та інших силових структур мають враховувати зміни геополітичної ситуації, внутрішню соціальну, економічну та демографічну динаміку, комплексний характер передбачених заходів, що вимагає запровадження потужної міжвідомчої служби науково-аналітичної підтримки та супроводу.

З метою запобігання виникненню певних диспропорцій в суспільстві, секторі безпеки і всередині Збройних Сил, плани заходів з професіоналізації мають бути узгоджені за наступними напрямками:

- фактичні і прогнозовані зміни військово-політичної обстановки в регіоні та світі;
- динаміка функцій і завдань Збройних Сил, перспективи скорочення та вдосконалення їх структури, підвищення вимог до особового складу, чисельне скорочення та комплектування особовим складом з раціональним розподілом штатних посад за військово-обліковими спеціальностями та категоріями військовослужбовців, у т.ч. тих, які проходять службу в резерві;
- перспективи надходження до військ нових ОВТ та формування замовлення на набір і підготовку особового складу за відповідними військово-обліковими спеціальностями;
- становлення у Збройних Силах міцного сержантського корпусу та раціональний розподіл повноважень і відповідальності між офіцерами та сержантами (старшинами), забезпечення здорового морально-психологічного клімату у військових колективах;
- зміни на ринках праці, житла, зростання культури безпеки в суспільстві і постійне вдосконалення системи комплектування армії за контрактом;
- динаміка соціально-економічного розвитку суспільства та підвищення привабливості та ефективності контрактної служби і служби в резерві, дотримання балансу у правовому та соціальному забезпеченні всіх категорій військовослужбовців, у т.ч. в інших силових структурах, і найменш захищених прошарків населення, запобігання погіршенню морально-психологічного клімату в армії і суспільстві.

Головними чинниками успішного розвитку професійних Збройних Сил України є: наявність політичної волі, вміння керівництво та невідворотна відповідальність на всіх рівнях; постійний науково-аналітичний супровід розробки і втілення планів професіоналізації; своєчасне коригування програм і планів та їх належне фінансове забезпечення. ■

НЕ МОЖНА БУДУВАТИ АРМІЮ УРЯДОВУ АБО ПРЕЗИДЕНТСЬКУ – АРМІЯ МАЄ БУТИ УКРАЇНСЬКОЮ



Анатолій ГРИЦЕНКО,
голова Комітету Верховної Ради
України з питань національної
безпеки і оборони

Як людина, яка здійснює моніторинг усіх матеріалів з питань професійної армії, що з'являються у вітчизняній і світовій пресі, можу сказати, що вперше в Україні підготовлений системний глибокий погляд на професійну контрактну армію. Приємно відзначити, що це зробив неурядовий аналітичний центр.

Хотів би окреслити кілька проблем, що гальмують реформування армії, і висловити пропозиції з їх розв'язання.

Перша проблема – це відсутність розуміння професіоналізації армії як загальнодержавної справи. В державі склалося хибне сприйняття професіоналізації армії як завдання винятково Міністерства оборони і Збройних Сил. Це неправильно. Неможливо загальнодержавне пріоритетне завдання вирішувати силами лише оборонного відомства і Збройних Сил. Вони знають, що необхідно робити, але без належної державної підтримки зробити цього не зможуть.

Друга – нерозуміння багатьма політиками суті професіоналізації Збройних Сил. Усі без винятку парламентські політичні сили підтримують перехід на контракт – це плюс. Мінус у тому, що не всі розуміють глибину, зміст і системність цього завдання. А відтак – з'являються безвідповідальні та суперечливі політичні заяви або й законопроекти про терміни переходу, його вартість або про залучення на контрактну службу людей, які мають неповну середню освіту – що виразно показує нерозуміння авторами таких проектів специфіки сучасної армії і завдань, які вона має виконувати.

Наслідок: невизначеність або суперечливість головних параметрів планування наступних заходів реформування Збройних Сил.

Так, на минулому тижні Комітет розглядав нові показники бюджету на 2009р., але не зміг з ними визначитися – саме з причин суперечливості вихідних даних. Насамперед, стосовно чисельності Збройних Сил. З одного боку, існує чинна Державна програма, схвалена Урядом, РНБО і введена в дію Указом Президента, яка передбачає скорочення Збройних Сил майже на 10 тис. осіб. З іншого – оприлюднена ініціатива Міністра оборони (очевидно, погоджена з Президентом) про збільшення чисельності на 21 тис. осіб, порівняно з нинішніми граничними показниками. Різниця – понад 30 тис. осіб, що співвідносно з чисельністю Внутрішніх військ і коштує мільярди гривень.

Під час розгляду питання з'ясувалося, що Міністерство оборони не ініціювало змін до Державної

програми. Отже, чинним є документ, який передбачає скорочення чисельності, і саме його брав до уваги Уряд, готуючи проект бюджету. Тому і з'явилися, з одного боку, запит на 32 млрд. грн., а з іншого – пропозиція 17,4 млрд. грн., подана до Верховної Ради.

Однак, навіть ці 17,4 млрд. існують лише на папері. Насправді в них закладені 4,2 млрд. грн. із спеціального фонду, який ніколи не наповнювався.

Будучи Міністром оборони, я на засіданнях РНБО тричі вносив пропозицію фінансування Міністерства оборони винятково за рахунок загального фонду. Для цього слід було створити спеціальну структуру, яка б займалася реалізацією надлишкового майна Збройних Сил і перераховувала кошти до Державного бюджету. Мінфін у рамках звичайних касових операцій фінансував би (за необхідності – кредитував) Міністерство оборони, а потім повертав би кошти через цю структуру. Проте, пропозиція не була реалізована. Уряд зробив лише перший крок, ухваливши рішення про створення зазначеної структури, але водночас – залишив спеціальний фонд.

Третя проблема – формування спільних позицій і політичної волі на загальнодержавному рівні. Я неодноразово публічно наголошував на необхідності невідкладного обговорення цього питання на засіданні РНБО. Нарешті, сьогодні, 26 вересня 2008р. воно має відбутися, але на нього винесено дуже багато питань, пов'язаних зі зміцненням обороноздатності держави після подій на Кавказі.

Будучи протягом майже трьох років членом РНБО і знаючи, як відбуваються подібні обговорення, я не певен, що всі заплановані питання будуть обговорені глибоко і системно. Надія на те, що проекти рішень, підготовлені міжвідомчими комісіями за участі всіх силових структур, будуть враховані у відповідному Указі Президента, який міститиме певну спільну позицію. Але я ставлю на цій надії відразу два знаки питання – з причин відкрито ворожих відносин між першими особами держави та загальної політичної нестабільності.

Належної уваги до Збройних Сил з боку президентських та урядових структур не було й раніше. Але принаймні приймалися рішення, яких вимагали документи, що виходили з Міністерства оборони. А зараз, за конфліктних відносин особистого характеру, це стає дедалі більш проблематичним.

За цієї ситуації потрібна чітка позиція і військових, і Міністерства оборони.



Фахова дискусія, 26 вересня 2008р.

Можу запевнити, що наш Комітет таку позицію має і буде абсолютно професійно підходити до розв'язання проблем Збройних Сил. Можу повідомити, що дотепер 100% наших пропозицій знаходили підтримку в Парламенті. Все, що ми підтримали, надалі підтримав Парламент 300 голосами, все, що ми відхиляли, так само відхиляв Парламент, не дивлячись на тиск.

Але треба, щоб така позиція була на всіх рівнях: Уряду, РНБО, Міністерства оборони, інших силових структур – оскільки питання переходу на контракт стосується всіх. Треба шукати й відстоювати спільну позицію. Не можна будувати армію урядову, або президентську – армія має бути українською, і побудувати її можна лише спільними зусиллями.

Членів Комітету дуже турбує та обставина, що в Уряді знову лунають заклики переходу “з 1 січня”, хоч у проекті бюджету за підписом Прем'єр-міністра передбачений перехід до кінця 2009р., але це теж “проект”. Турбує також і те, що Президент говорить про неможливість переходу, за таких темпів, і через два, і через сім років. Не про це зараз треба говорити. Якщо завдання визначається як пріоритетне, то його слід виконувати як пріоритетне. А пріоритет – це люди, час і гроші.

Я рекомендував би присутнім тут представникам Міністерства оборони та Генерального штабу зробити три речі.

Перше, ще раз уважно опрацювати перспективні плани основних заходів переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом. Вони містять багато позицій, які можуть бути резервом більш точного визначення пріоритетів. Наприклад: чи важливо сьогодні мати в кожному гарнізоні басейн і витратити на це 12-18 млн. грн.? Мабуть, бажано, але не життєво необхідно...

Друге, переглянути параметри інфляції в напрямі погіршення.

Третє, внести від Міністерства оборони проект змін до Державної програми розвитку Збройних Сил, якими: (а) чітко визначити чисельність Збройних Сил на весь період чинності програми; (б) встановити погоджені з Президентом терміни переходу на контракт; (в) визначити та зафіксувати всі ті параметри, які необхідно захистити від особистісного фактору, щоб їх доля не залежала від зміни керівництва. Це в наших умовах зробити важко. Ми проходили цей шлях з присутніми тут у 2005р., витратили багато місяців, пройшли через два уряди, домоглися рішення РНБО та Указу Президента. Але тоді Програма стала документом державної ваги. Якщо зараз у такому ж порядку не внести відповідні корективи, то може статися, що зі зміною Президента, буде поставлене під сумнів усе зроблене до сьогодні.

Нарешті, необхідно в повному обсязі передбачити технічне переоснащення армії, що є невід'ємним елементом переходу на контракт. Адже нам потрібен не просто перехід на контрактний принцип комплектування, нам потрібно створити професійну контрактну армію. Іншими словами – не лише набрати певне число контрактників, але й забезпечити умови для того, щоб вони підвищували свій вишкіл і залишалися у складі Збройних Сил, як мінімум, 10-15, а бажано – 20-25 років. Тоді це буде інвестиція в людей, інвестиція в безпеку держави.

Якщо це буде зроблено – буде чітка нормативна база для Міністерства фінансів, буде зрозуміла відповідь для суспільства, для військових, для присутніх тут партнерів з інших держав, яким не байдужа ситуація в Україні. Тоді Комітет зможе наполягати на відповідному фінансуванні та вимагати дотримання Урядом параметрів, визначених документом, який має юридичну силу. І тоді буде нормальний результат. ■

ПРОФЕСІЙНА АРМІЯ ПОВИННА ВЧИТИСЯ ЩОДНЯ



Михайло ЄЖЕЛЬ,
начальник Головної інспекції
Міністерства оборони України

Питання професіоналізації армії не можна зводити до принципу комплектування. Як спеціаліст флоту можу запевнити, що в 1980р. рівень підготовки корабля Радянського Союзу нічим не відрізнявся від рівня підготовки корабля США. Якщо ми несли бойову службу протягом 6-8 місяців, то це вимагало високого рівня професіоналізму.

Професіонал сам собою не вирішує завдання. Бойова одиниця – корабель, і якщо там служать професіонали – люди, забезпечені відповідною технікою, які зуміли її освоїти, тоді забезпечується боєготовність.

Коли створювалася наша армія, Військово-Морські Сили отримали понад 50 кораблів, 80% яких були небоєготові. Про який професіоналізм екіпажів могло йтися? Що вони могли вивчати? Вони бачили прилад, але жодним чином не могли навчитися його використовувати, оскільки цей прилад був “мертвим”.

Те саме спостерігається сьогодні. Якщо ми хочемо сформувати професійну армію, то ми повинні забезпечити умови, щоб вона постійно, щодня вчилася.

Інспекція безпосередньо стикається з проблемами, які ми обговорюємо сьогодні. Командири частин не знають, що робити з контрактником, чим його зайняти. Командир полку вже і два вихідних зробив, а контрактники питають: чому ми повинні прибирати територію? А хто повинен прибирати – не зрозуміло, оскільки відповідної інфраструктури немає.

Думаю, коли ми починали роботу зі створення контрактної армії, нам, мабуть, не вистачало такого Круглого столу і такої дискусії, як сьогодні, але іншого масштабу. Якби тут були присутні всі ті, хто був заявлений до участі, то дискусія була б значно ефективнішою.

Адже хто сказав, що нам сьогодні потрібна ця професійна армія? І саме з 1 січня, не раніше й не пізніше? Добре, скасуємо призов з 1 січня 2009р. У 8-му полку з початку 2008р. набрано на контрактну службу 96 осіб. Наприкінці року 84 – звільнилися. Що робити? Як нам нівелювати ті політичні і популістські заяви, які були зроблені – з 1 січня припинити призов?

На мою думку, перехід на контракт доцільно було б почати із сержантів і старшин. Потім визначити

Фахова дискусія, 26 вересня 2008р.

старших спеціалістів, посади яких мають комплектуватися контрактниками, які мають ставати спеціалістами III класу через три роки, I класу – через 4-6 років.

Будь-яку програму пишуть люди. Можливо, слід все-таки її переглянути. Чому Німеччина дотепер має змішану систему комплектування армії? Чому Україна зі своїми економічними можливостями має перейти на професійну армію?

Я впевнений в тому, що наші хлопці можуть бути підготовлені на рівні професіонала. Не гірше, а, мабуть, і краще. Але вони сьогодні не мають жодної бази. Навчальні центри не створені. А те, що є в навчальних центрах, наприклад, ВМС – техніка зразка 1950-х років. На ній вчитися неможливо.

Тому слід ще раз глибоко проаналізувати всі ці проблеми, визначити чіткі етапи, або все-таки погодитися, що в перехідний період має бути збережена змішана система комплектування.

Ще одне важливе питання: комплектування за контрактом відбувається значно краще в Об'єднаних силах швидкого реагування, оскільки вони краще забезпечені, отримують додаткові кошти та головне – працюють. Спробуйте сьогодні набрати контрактників на корабель, що стоїть біля причалу. Інша справа – на корабель, що ходить у Середземне море...

НАМ ПОТРІБНА АРМІЯ НЕ ЛИШЕ КОНТРАКТНА, АЛЕ Й ПРОФЕСІЙНА



Володимир АРТЮХ,
начальник Головного управління
особового складу Генерального
штабу Збройних Сил України

Хотів би зупинитися на трьох проблемах, які гальмують процеси професіоналізації армії – не лише перехід на контракт, але й підвищення якості бойової підготовки.

Перша – проблема законодавчої бази. Державна програма переходу Збройних Сил на контрактну службу затверджена Указом Президента у 2002р. До цього часу вона є чинною – оскільки не скасована і не скоригована. Всі її показники – стосовно чисельності, бюджетних видатків – залишаються такими, як було визначено у 2002р. Друга програма – Державна програма розвитку Збройних Сил, передбачає завершення переходу на контракт у 2010р. Тобто, існують дві кінцеві дати завершення переходу: 2015р. – визначений першою програмою, 2010р. – другою. Обидві програми є чинними.

На початку 2008р., коли загострилися політичні дебати навколо цього питання, дуже важливого для Збройних Сил і для держави, був відпрацьований детальний план, що передбачав відповідні заходи, які б дали можливість перевести Збройні Сили на контракт до 2010р. Його головні заходи були сплановані на 2008р. і передбачали створення можливостей і відповідних умов проходження служби, забезпечення



навчальної матеріальної бази Збройних Сил, покращення привабливості військової служби. Це дозволяло Міністерству оборони прогнозувати, що у 2010р. перехід на контрактну службу можливий. Ще раз підкреслюю – 2008р. є в цьому випадку критично важливим, базовим. Проте, що ж ми маємо сьогодні?

Маємо **другу проблему – фінансування.** Станом на вересень 2008р., фінансування заходів здійснено в обсязі 26% запланованого. Замість передбачених 10 млрд. грн., ми отримали 2,5-2,6 млрд. Отже, на виконання головних заходів – не кажучи про амбітні плани стосовно басейнів і бібліотек – не отримано достатнього фінансового ресурсу.

Тому, замість запланованого на цей рік збільшення числа контрактників на 7 500 осіб маємо 1 300. Хоч і була проведена відповідна робота, виконані заходи забезпечення.

Водночас, хотів би наголосити, що, попри проблеми фінансування, заплановані на цей рік заходи бойової підготовки проводяться досить успішно. І останні навчання, і ті, що зараз відбуваються, і ті, що будуть у жовтні, забезпечені професіоналами. У нас повністю професійна 30-та бригада, яка працювала на Рівненському полігоні на навчаннях 8-го армійського корпусу.

Бойова підготовка і боєздатність Збройних Сил покращується, порівняно з початковим етапом їх створення чи з серединою 1990-х років. З'явилося розуміння планування фінансів, розуміння командирів, як проводити підготовку військовослужбовців за контрактом в умовах обмеженого фінансування, з'явилися нові методи і способи роботи. І 30-та бригада, яка сьогодні продемонструвала свої спроможності Президенту і країні, довела, що за три роки комплектування контрактниками вона досягла досить високого рівня підготовки.

Така сама ситуація і в інших видах Збройних Сил, де були визначені тоді ще експериментальні, а зараз звичайні бойові частини, укомплектовані військовослужбовцями за контрактом. Тобто, процес переходу до комплектування контрактниками позитивно впливає на рівень боєздатності військових частин.

Інша проблема – якість підготовки. Я погоджуюся, що рівень матеріальної бази навчальних центрів, військових вузів не дозволяє готувати фахівців на належному рівні. Безумовно – без модернізованої, нової техніки ці та інші проблеми (знов-таки, пов'язані з фінансуванням) вирішувати важко. Оновлення військової техніки у Збройних Силах завжди тягне за собою зміни системи підготовки, рівня забезпеченості навчальних закладів новою технікою – це пов'язані між собою процеси.

Безумовно, хотілося б мати більше контрактників у Збройних Силах. Хотілося б мати вищий рівень підготовки. Але є обмеження, про які ми сьогодні відверто говоримо.

Є ще один аспект цієї проблеми. Сьогодні у Збройних Силах не 54% військовослужбовців за контрактом. У нас близько 50 тис. офіцерів, які теж є військовослужбовцями за контрактом – практично, вони всі уклали контракт з Міністерством оборони. Тобто частка контрактників в українській армії сьогодні є значно вищою, ніж 54%.

Вважаю, що на першому етапі – на якому ми знаходимося – треба чітко визначити для Збройних Сил, для держави, для українського народу, коли ми повинні бути на 100% укомплектовані. Але для цього необхідно виконати відповідні заходи. Скажу відверто – чотири роки тому ми не знали, які саме заходи слід здійснювати. Але сьогодні ми вже маємо знання, маємо досвід того, що і як треба робити.

Треба лише забезпечити належне фінансування – і зробити не лише контрактну армію, але й професійну. Наша мета, Збройних Сил і кожного військовослужбовця – створити професійні Збройні Сили – оптимальні за чисельністю, навчені, спроможні виконувати завдання за призначенням. ■

ВАЖЛИВИМИ Є СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ СЛУЖБИ ЗА КОНТРАКТОМ



Олександр ПОЛИЩУК,
заступник директора
Департаменту воєнної політики
та стратегічного планування
Міністерства оборони України

Ми обговорюємо принципи комплектування Збройних Сил – або за контрактом, або за призовом. І абсолютно все, що було сказано стосовно професіоналізації Збройних Сил – рівня підготовки особового складу, забезпечення озброєнням і військовою технікою – є тими ключовими факторами, які, зрештою, після виконання заходів з переходу на контрактну армію дозволять говорити про перехід до професійної армії.

Потрібно звернути увагу також на мотивацію до подовження військової служби за контрактом. Сьогодні подовження служби після першого контракту – досить проблемне питання. Ми втрачаємо людей.

Якщо йдеться про змішане комплектування Збройних Сил, то тоді, очевидно, слід ставити питання про збільшення термінів військової служби за призовом, оскільки за один рік досить важко підготувати на належному рівні солдата і створити умови для мотивації переходу на службу за контрактом.

Дуже важливими є соціальні аспекти. Загалом, весь комплекс соціальних проблем зводиться до проблеми фінансування. Це банальні речі, але як змінити ситуацію на краще поки що невідомо.

Питання переходу на контракт занадто заполітизоване, ідея скасування призову сприймається суспільством

позитивно. Але мій син у цьому році пішов навчатися на військову кафедру. Тому що на його питання, чи буде у 2010р. професійна армія, я відповів: “Ні, на моє переконання, не буде”.

Позитивно впливають на мотивацію (це ми бачимо на прикладі ВМС) програми НАТО, завдяки яким ми маємо змогу заохотити людей до служби. Виконання реальних бойових завдань спонукає їх до серйозного підходу до виконання службових обов’язків. А якщо солдат просто перебуває в гарнізоні, і при цьому його ще змушують білити, фарбувати і т.ін., що можливо, й потрібно, але це абсолютно не той фактор, який спонукає його до служби за контрактом.

Мене відверто здивувало винесене на обговорення питання моделі системи забезпечення національної безпеки, яка визначає розвиток Збройних Сил. Я думаю, це питання просто треба зняти з дискусії, оскільки є велика кількість законодавчих актів, які чітко визначають модель, обрану для розвитку Збройних Сил.

Професіоналізації Збройних Сил буде присвячений започаткований у вересні 2008р. Другий стратегічний оборонний огляд. Однією з передумов його проведення стали, зокрема, рішення про євроатлантичні перспективи України, ухвалені на Бухарестському саміті НАТО. Можливо, хтось із цивільних сприймає із сумнівом ті завдання, які ставляться Урядом і Президентом. У Збройних Силах такого робити не можна, ми виконуємо те, що наказано. Не можна сьогодні будувати модель армії одного типу, а завтра – іншого. Всі зміни, започатковані ще у 2002р., вже набули незворотного характеру, і неможливо повернутися до побудови якоїсь іншої моделі Збройних Сил. Та, мабуть, і немає сенсу.

Тому я хочу запропонувати Центру Разумкова взяти активну участь у Другому стратегічному оборонному огляді. Будемо раді співпраці. ■

ВНУТРІШНІ ВІЙСЬКА НЕ МАЮТЬ НІ КОНЦЕПЦІЇ, НІ ПРОГРАМИ ПЕРЕХОДУ НА ПРОФЕСІЙНУ ОСНОВУ



Юрій ТАРАСЕНКО,
начальник Служби комплектування
військовослужбовцями за
контрактом Головного управління
Внутрішніх військ Міністерства
внутрішніх справ України

Проблеми Внутрішніх військ, пов’язані з переходом на контрактний принцип комплектування, є не менш, а, можливо, більш серйозними, ніж у Збройних Силах.

Внутрішні війська тягнуться за Збройними Силами, але є одна велика проблема: на державному рівні немає ні концепції, ні програми їх переходу на професійну основу. Відповідно, люди не бачать перспективи. Якщо приплив людей в І півріччі цього року був зумовлений їх надією на виконання обіцянок політиків, то сьогодні почався зворотний процес.

Міністерство фінансів у червні 2008р. заявило, що для нас не потрібно розробляти жодних програм – ми можемо перейти на контракт і без них. Хоча кошти, як і Збройними Силами, виділяють в обсягах 30-40% потреб.

Це – одне з головних питань.

Друге питання – особливості професіоналізації. Хто такий професіонал у Внутрішніх військах? Якщо Збройні Сили професіоналізм демонструють на навчаннях, то наш військовослужбовець доводить свій професіоналізм щоденною бойовою службою. У тому різниця між Збройними Силами і Внутрішніми військами, що ми постійно виконуємо бойові завдання, покладені на нас державою. І якщо з 1 січня наступного року відмовитися від призову, то Внутрішні війська ці завдання виконувати не зможуть.

У нас ті самі, що й у Збройних Силах, проблеми з комплектуванням. Але, крім того, що немає коштів, немає ще й державної програми. А перше питання кандидатів на контрактну службу стосується саме соціального аспекту: “що ви можете мені запропонувати?”. Якщо держава не в змозі забезпечити належні умови, то про яку професіоналізацію можна говорити? ■

СЛІД ПРОАНАЛІЗУВАТИ, ЩО РОБИМО, НА ЩО ВИТРАЧАЄМО КОШТИ І ЯКИМ Є РЕЗУЛЬТАТ



Ігор ДОЛГОВ,
заступник начальника Управління
оборонно-мобілізаційної роботи
Секретаріату Кабінету Міністрів України

Ми ставимо питання професіоналізації Збройних Сил. **А чому не професіоналізації всієї сфери безпеки і оборони?** В суспільстві обговорюються лише проблеми Збройних Сил. Але виникає питання: а Внутрішні війська, Держспецтранс, прикордонники, СБУ і т.ін.? Вони майже всі пройшли цей етап.

Очевидно, що там, де дуже багато говорять, висвітлюють багато проблем – успіхи значно менші, ніж у тих, хто працював спокійно і планово і тому має результат. Ми навіть не звернули увагу на те, що Державна прикордонна служба спокійно, без ажіотажу, без величезних програм перейшла на контракт. **Це перше.**

Друге: результати роботи в цьому році. Три структури, які призивають на строкову службу – Збройні Сили, Внутрішні війська, Держспецтранс. Результати виконання ними завдань цього року із збільшення числа контрактників: Внутрішні війська станом на 5 вересня 2008р. – виконали план майже на 50%; Збройні Сили – десь у межах 20%; Держспецтранс – аж на 2%. Це теж, напевне, свідчить про те, як люди працюють у цьому напрямі.

Третє. Ми зараз дискутуємо – яка армія нам потрібна? А чому ми не розглядаємо результати соціологічних досліджень? Не враховуємо пропозицій і прогнозів соціологів? Чому не дивимося програму соціально-економічного розвитку до 2015р., відпрацьовану за Прем'єр-міністра В.Януковича? Наші громадяни будуть виконувати свій обов'язок за умови відповідного забезпечення, оскільки, перейшовши від старої соціально-економічної системи до нинішньої, кожен громадянин приймає рішення сам. Раніше було

значно простіше – можна було залучити людей тими чи іншими гаслами, а сьогодні людина підходить до служби у Збройних Силах досить прагматично. І чи є сенс говорити далі про призовну армію? Чи зможе виконати вона відповідні завдання? Я не хочу сказати, що сьогодні вона повинна бути повністю професійна.

Не може бути так, що сьогодні ми сказали: “завтра перейдемо на професійну армію” і так сталося – не буде цього! Є відповідні можливості та ресурси, які ми не отримуємо з Марсу, ми всі – платники податків, і на ці податки будемо те, що можемо.

Четверте. Коли ми говоримо про перехід на контракт, то відразу звертаємося до Збройних Сил. Коли на початку 2008р. почала працювати Комісія із завершення переходу, то з'ясувалося, що в окремих військових формуваннях немає жодних планів переходу. Розмовляють лише про Збройні Сили, а інші спокійно сидять і чекають. Деякі з міністрів пообіцяли, що вони забезпечать перехід на контракт до 1 січня 2009р. І зараз, коли це питання буде порушене на засіданні Уряду, їх запитають: шановні, а 2% від того, що ви обіцяли – як це розуміти? Всі були в однакових умовах, одні – 50%, інші – 20%, а у вас – 2%?

Не буду приховувати ще один момент. У нас вперше склалася дивна ситуація – кошти в державі є, а ми не можемо їх використати. Досі не прийняті законодавчі рішення щодо внесення змін до бюджету. Кошти лежать з травня, в т.ч. на професіоналізацію всіх військових формувань. Стосовно розподілу цих коштів почали приймати нормативно-правові акти. Зараз усі вони лежать у Мінфіні. А чому? Тому що, зрозуміло, Міністр фінансів не може профінансувати те, що не передбачено законом.

П'яте. Як ми працюємо? Яка в нас є аналітика? У грудні 2005р. прийнята Програма розвитку Збройних Сил. Скажіть, будь ласка, чи не можна було з того часу внести зміни до планів переходу на контрактну основу? Ми не внесли. Вже майже два роки готується засідання РНБО з цього питання. Система оборонного планування, відпрацьована в Комітеті Верховної Ради, показала, що вона нединамічна. У Міністерстві оборони, наскільки мені відомо, розроблена нова система планування, її вже представляли на засіданні колегії. А де заходи з її запровадження? Це ж не проста процедура – потрібен закон. Знову поговорили – і на тому все.

Протягом року тривав експеримент з переходу окремих частин Збройних Сил на контрактну основу. Хто бачив рішення за його результатами? Висновки, що ми перейдемо в цьому чи в наступному році на професійну основу комплектування армії, чи це має бути змішана система? Де аналіз? Хотів би побачити такий документ державного рівня.

Тобто, ми нагромаджуємо плани, але ніхто не аналізує їх виконання, куди витрачаються кошти і яким є результат. Кожен етап є різноплановим, різностороннім. Зрозуміло, що набуваючи досвіду на кожному етапі, ми повинні прогнозувати наступний етап. Але ми цього не робимо.

Повертаючись до питання коштів: як же їх буде вистачати? Якщо в Мінфіні одна програма, розрахована на 2015р., а інша – до 2010р., то Мінфін вибирає терміни, які йому вигідні.

Шосте. Стисло про заходи, що виконуються зараз. У вас не складається враження, що з приходом нового Міністра оборони змінюється стратегія? Попередній Міністр працював майже три роки. А зараз знову нова

Фахова дискусія, 26 вересня 2008р.



стратегія? Але, якщо ми відпрацьовуємо якусь нову стратегію, починаємо її реалізувати, то чому без відповідного законодавчого, нормативно-правового забезпечення? На якій підставі? Хто дає право це робити? Чому така безвідповідальність щодо коштів платників податків і законодавства? Законодавство не передбачає, що хтось приймає ті чи інші рішення на свій розсуд і починає їх реалізовувати.

24 вересня створена Комісія з оборонного огляду. Очевидно, в роботі будь-якого органу, комісії повинно бути надзавдання – “що ми хочемо зробити”. Попереднім оглядом, так чи інакше, ми вирішили питання скорочення Збройних Сил. А що ми ставимо за мету зараз? Яке надзавдання буде поставлене перед цим оборонним оглядом? Просто розглянути, що маємо на сьогоднішній день? Напевне, не варто проводити заради цього оборонний огляд.

Що ж ми хочемо отримати від цього документа? Бажано, щоб ті, хто буде його опрацьовувати, чітко визначили головне завдання. Головний розробник огляду – Міністерство оборони, має відповідний досвід, розуміння помилок попереднього документа.

Сьоме. Крім того, треба чітко зрозуміти, що існує інерція мислення. Сьогодні лише центральні органи виконавчої влади мають право у своїй сфері виступати з ініціативами, які розглядаються вищим органом виконавчої влади. Але без наявності сильної аналітичної служби в кожному з цих органів, наш рух уперед є малоімовірним. Окремі фахівці, які розуміють цю сферу досконало, є лише в центральних органах виконавчої влади. А в їх підпорядкуванні знаходяться Збройні Сили, Внутрішні війська і т.ін. (хоча з Внутрішніми військами ситуація особлива). Але якою є спроможність наших центральних органів виконавчої влади виконувати в повному обсязі також аналітичні функції, що на них покладені?

Керівники Міністерства оборони особисто бувають у нас дуже рідко – переважно приїжджають конкретні виконавці. Але дуже багато документів, які повинні були з'явитися 17 років тому, з'являються лише зараз.

Ми цього року самі поїхали подивитися та вивчити питання центрів комплектування – як вони працюють, що вони роблять. Знову спостерігається проблема інерції мислення. Я розумію, що центри комплектування лише почали створювати, і люди, які там працюють не мають досвіду, хоч і пройшли відповідні курси, на яких їх навчали ті, хто теж не має достатнього досвіду. Але коли їх питаєш про базу даних комплектування,

систему працевлаштування, перелік шкіл, професійно-технічних та інших закладів, де має здійснюватися робота із залучення контрактників, то виникає сумне враження.

Дуже неефективно використовуємо загальнодержавний потенціал. Наприклад, Держкомтелерадіо має займатися на державному рівні в т.ч. проблемою професіоналізації Збройних Сил, на це виділяються відповідні кошти. Але Комітет (як і інші органи) вважає, що це не їх питання, хай ним займаються Збройні Сили.

Напевне, настав час надати державної ваги питанням оборони, в т.ч. одному з ключових аспектів – професіоналізації Збройних Сил. ■

СТВОРЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ АРМІЇ – СПРАВА ДЕРЖАВИ, А НЕ ОДНОГО ЛИШЕ МІНІСТЕРСТВА



Анатолій ПАЛАМАРЧУК,
помічник народного депутата України,
Комітет Верховної Ради України
з питань національної
безпеки і оборони

Кілька тез стосовно проблем переходу до професійної армії.

Перша: потребує вдосконалення законодавче забезпечення переходу. Базові закони – про оборону, про Збройні Сили, про загальний військовий обов'язок і військову службу – прийняті ще на початку 1990-х років і надалі до них лише вносилися зміни. Однак, є багато питань, що цими законами не врегульовані. Тому найближчим часом Міністерству оборони, іншим міністерствам і відомствам необхідно було б звернутися до цього питання і внести пропозиції про вдосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку Збройних Сил.

Друга: створення професійної армії – це стратегія держави, державна справа, а не справа лише одного міністерства. Тому я вважаю, що на законодавчому рівні мають бути визначені завдання не лише Міністерству оборони, але й іншим міністерствам, а також органам місцевого самоврядування. Над цією проблемою повинні працювати всі.

Третя: необхідно шукати можливості належного фінансування. Нещодавно Комітет Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони розглянув законопроект про надання у 2008р. додаткових 2,2 млрд. грн. на прискорену професіоналізацію Збройних Сил. Грошове утримання контрактника становить сьогодні 800 грн. – тому військова професія є неконкурентоспроможною на ринку праці. Якщо ж підвищити утримання контрактника до 1 200 грн., то потрібно й лейтенанту підвищувати, командирів взводу – і так до найвищої посадової особи. На це немає коштів.

Тобто, проблем дуже багато, їх потрібно вирішувати і на законодавчому рівні. Якщо ми напрацюємо хороший закон – це дуже допоможе вирішенню проблем наших Збройних Сил. ■

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ МАЄ СТВОРЮВАТИ МОТИВАЦІЮ ДО ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ



Олег ЯЦИНА,
заступник директора
Департаменту кадрової політики
Міністерства оборони України

У дослідженні Центру Разумкова наголошується, що військові професіонали – це люди добре навчені, відповідно оснащені та озброєні, а також відповідним чином мотивовані до військової служби.

Саме в цьому напрямі працює наш департамент. Так, розроблена і прийнята Концепція кадрової політики у Збройних Силах, яка враховує досвід передових країн світу, має комплексний характер і зорієнтована не лише на забезпечення планової цифри набору контрактників, але й на весь комплекс питань їх забезпечення – від створення чіткої мотивації і прийняття на військову службу до звільнення та адаптації до цивільного життя. До опрацювання цього документа Міністерством оборони та Генеральним штабом були залучені 17 структур та органів військового управління, науки і установи, іноземні радники. Використовувався міжнародний досвід.

Розроблена також Програма реалізації Концепції, яка поєднує п'ять головних напрямів діяльності:

- залучення особового складу;
- кадровий менеджмент централізованого типу (планується з 2009р. перейти на нові умови і правила управління персоналом);
- питання підготовки кадрів;
- соціальне та гуманітарне забезпечення особового складу;
- адаптація до цивільного життя.

Загалом, Програма – це комплекс поетапних взаємопов'язаних заходів, узгоджених за часом виконання та відповідальними органами військового управління. Виконання розраховане на два етапи – до кінця 2008р. і 2009-2011рр. Створена координаційна рада під головуванням заступника Міністра оборони.

Система управління персоналом має створювати мотивацію до військової служби. Місії і ролі командира та підлеглого змінюються в напрямі максимального усунення суб'єктивного фактору. Ми надаємо командирів право об'єктивно оцінювати підлеглого. Ця оцінка є підставою для подальшої кар'єри військовослужбовця. Опрацьовується база вакантних посад, усі військовослужбовці призначатимуться на ту чи іншу посаду, залежно від їх рейтингу.

Створені нові структурні елементи системи кадрового менеджменту централізованого типу – кадрові

центри Збройних Сил і видів Збройних Сил. Зараз вони працюють в експериментальному режимі, але вже є відчутні результати.

Удосконалюється нормативно-правове поле. Так, найближчим часом буде затверджено нове Положення про проходження військової служби громадянами України. Воно, зокрема, передбачає запровадження нової форми контракту, де будуть визначені права і пільги військовослужбовця (і членів його сім'ї): від права на вільний час після бойових чергувань і походів до права на житлове забезпечення.

У роботі з персоналом є проблемні аспекти. Так, досі не вирішене остаточно питання про сержантський корпус – тоді як досвід провідних країн світу свідчить про зростання ролі саме цієї категорії військовослужбовців. А головною проблемою, безперечно, залишається узгодження тарифної сітки посад військовослужбовців.

Безперечно, важливою умовою є забезпечення належними ресурсами. Тут усе залежить від показників фінансування, погоджених Кабінетом Міністрів, і прийняття закону про бюджет – тобто від того, якою мірою бюджетні обсяги відповідатимуть нашим очікуванням. Модернізація системи управління персоналом не потребує додаткових витрат, але сприяє піднесенню на новий рівень роботи з людськими ресурсами. Це є дуже важливою складовою майбутніх професійних Збройних Сил України. ■

ЗМІНИТИ ПІДХОДИ ДО ВИКОРИСТАННЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ



Чарльз СТІБРАНИ,
головний менеджер програм
оборонних трансформацій
Командування Сухопутних військ
Збройних Сил України

Я працюю в Україні вже понад чотири роки. **Одна з проблем, до якої я хочу привернути увагу – це створення більш сприятливого робочого середовища для іноземних радників.** Сьогодні багато йдеться про професіоналізацію, я хотів би, щоб ви на це подивилися під іншим кутом зору.

У висновках дослідження Центру Разумкова міститься теза про неефективне використання знань та досвіду іноземних радників, які працюють у Міністерстві оборони та Генеральному штабі. А чому ж це так? Це певний ефект недовіри до нас? Окремі представники керівництва з нами розмовляють, як з радниками, кажуть: так, нам потрібна ваша допомога у процесі трансформації і переходу до професійних Збройних Сил, ми поважаємо досвід, який ви маєте. Але чи насправді вони мають це на увазі?

Моя точка зору така: старші начальники, з якими ми маємо справу, є щирими. Всі розуміють, що потрібно трансформувати Збройні Сили, довести їх до

Фахова дискусія, 26 вересня 2008р.



професійного рівня. Чому ж тоді неефективно використовуються наші знання, знання іноземних військових радників?

Я думаю, відповідь є дуже простою. Ваш апарат безпеки, всі ваші правила створені в радянські часи, і саме це не дає можливості ефективно використовувати потенціал іноземних радників. **Я порекомендував би (хоча це невеличка частка проблем) на вищому рівні змінити такий підхід. Зокрема, передбачити участь іноземних радників у засіданнях Генерального штабу, Міністерства оборони, Командування Сухопутних військ тощо.** Всі ми витрачаємо величезну кількість часу просто намагаючись домовитися про зустрічі, про участь у робочих групах разом з нашими українськими колегами. В цілому, з 50-60 годин на тиждень, ми, напевне, 6-7 годин витрачаємо на те, щоб лише отримати перепустку до певного будинку.

Мої колеги можуть підтвердити: ми дуже рідко можемо потрапити до Міністерства оборони і провести конструктивні зустрічі. Коли це нам вдається, то такі контакти, як правило, є дуже продуктивними. Але ваші правила, норми, відповідні інструкції часто нам заважають це зробити.

Я дуже сподіваюся, що ви зможете вирішити проблему ефективного використання інтелектуальних можливостей групи людей, які мають сотні років акумульованого досвіду різних країн, які вже вирішили проблеми, над якими ви зараз працюєте. Багато хто з нас працював в інших центральних та східноєвропейських країнах, де відбувалися процеси трансформації збройних сил, виконувалися Плани дій з набуття членства в НАТО – ми маємо цей досвід. Ми бачили ті проблеми, з якими ви сьогодні стикаєтеся й можемо допомогти в їх розв'язанні.

Ми не збираємося будувати в Україні американську чи німецьку армію. Ми намагаємося допомогти вам розробити українські військові системи, виходячи з ваших структур, з ваших принципів і потреб. Ми можемо надати вам допомогу, але ми не зробимо це ефективно, якщо не зможемо засідати поруч з Міністром оборони, чи обговорювати проблеми на належному рівні керівництва. Наприклад, у Румунії, де я працював перед від'їздом до України, ми дійсно сиділи поруч з Міністром оборони, ми могли заходити до його кабінету щодня та у вільному режимі обговорювати важливі питання. Румунія стала членом НАТО.

Я прошу всіх учасників цього зібрання подумати про це. Це здається невеликою проблемою, порівняно з іншими, але це важливо. ■

ЕСЛИ МЫ БУДЕМ ОПУСКАТЬ ПЛАНКУ ТРЕБОВАНИЙ – ТО УРОВЕНЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, НЕЗАВИСИМО ОТ ФИНАНСИРОВАНИЯ, БУДЕТ СНИЖАТЬСЯ



Юрій ЧЕРНИХ,
заступник директора Департаменту
військової освіти і науки
Міністерства оборони України

Собираясь на сегодняшнюю дискуссию, я нашел в своей библиотеке первый номер журнала “*Национальная безопасность и оборона*” за 2000г. – он назывался “Военная реформа в Украине: старт или фальстарт?”. Это была первая попытка Центра Разумкова провести независимый, не zaangażированный анализ состояния дел в Вооружённых Силах. Тогда рекомендации и предложения Центра Разумкова воспринимались, быть может, не совсем адекватно. Однако, время, прошедшее с тех пор, доказало, что во многих вопросах эксперты Центра были правы. И если бы соответствующие структуры, Министерство обороны и руководство Вооружённых Сил принимали во внимание их рекомендации, то, может быть, уровень профессионализации Вооружённых Сил был бы выше, чем сегодня.

На мой взгляд, мы не совсем корректно сводим понятие уровня профессионализации к уровню укомплектованности Вооружённых Сил контрактниками. Есть четкое определение профессионализации, и на первом месте в этом определении стоит фраза, что профессионал – это хорошо обученный военнослужащий. С этой точки зрения, я как представитель Департамента военного образования и науки, хотел бы проанализировать, повышается ли уровень подготовки офицеров-выпускников наших военных вузов и вообще молодежи, идущей на службу в Вооружённые Силы.

Должен сказать, что этот уровень не повышается. И главная причина этого – снижение уровня среднего образования. Другая причина (и это зафиксировано в исследованиях Центра Разумкова) – не надлежащий уровень престижности воинской службы.

Нас критикуют, когда мы вспоминаем советские времена. Однако, когда я поступал в военный вуз, конкурс на престижные специальности составлял 8-10 человек на место; сегодня конкурс в некоторые наши военные вузы – порой меньше одного человека. А есть вузы, сталкивающиеся с проблемой недоукомплектации. Самая престижная сейчас военная профессия – не танкист, не лётчик и вообще не чисто военная специальность. Сегодня более престижно быть юристом, финансистом. Тут сказывается и материальный фактор, и то, что, имея гражданскую специальность, человек при увольнении из Вооружённых Сил найдет свое место в гражданской жизни.

Сегодня много говорилось о финансировании Вооружённых Сил. Безусловно, уровень заработной платы или денежного содержания военнослужащих не позволяет привлекать в Вооружённые Силы наиболее одарённых, талантливых, наиболее подготовленных юношей. Очевидно, для того, чтобы поднять уровень профессионализации, надо поднимать престиж Вооружённых Сил. И пока это не будет сделано, наши Вооружённые Силы будут отставать и уступать вооружённым силам других стран.

Есть проблема подготовки офицеров в военных учебных заведениях. Устаревает материально-техническая база. Если раньше самые первые опытные образцы поступали в вузы, то сейчас, к сожалению, такой практики нет.

Не хватает денег на практическую подготовку. Не налажена должная подготовка лётчиков и танкистов. Правда, в последнее время наблюдаются некоторые позитивные сдвиги, но общее положение дел далеко от желаемого.

Система подготовки военнослужащих контрактной службы только зарождается. В этой сфере нам предстоит еще очень многое сделать. Генеральный штаб предлагает максимум усилий, есть трёхуровневая система образования, но она находится лишь на первом этапе становления. Думаю, надо узаконить такие профессии, как пулемётчик, стрелок и т.д., то есть включить их в государственный реестр; надо выпускникам учебных центров выдавать документы государственного образца, чтобы они могли служить не только в Вооружённых Силах, но и в других военных структурах. Надо создавать систему таких центров.

Завершая, повторю: **уровень профессионального мастерства повышаться не будет, если к нам не будут приходить подготовленные юноши**, если мы будем набирать в Вооружённые Силы тех, кто не нашёл своё место в жизни как инженер, программист, математик, медик. То есть, если мы будем опускать планку требований – то уровень профессиональной подготовки, независимо от финансирования, будет снижаться. ■

АЛЬТЕРНАТИВИ ПРОФЕСІЙНІЙ АРМІЇ НЕМАЄ



Віктор АЛЕЩЕНКО
помічник
Міністра оборони України

Сьогодні альтернативи створенню в Україні сучасної професійної контрактної армії немає. Це веління часу. Ми повинні мати сучасну європейську професійну армію. І молоді люди, як свідчать реалії, бажають служити в армії, яка забезпечить їх службовим житлом, гідним грошовим забезпеченням, відповідними пільгами та соціальними перевагами на ринку праці.

Однак, доречно подивитися на проблему під кутом бажань і можливостей – безумовно, все це потребує значних фінансових ресурсів.

Видатки на оборонну сферу не дозволяють вийти на показники Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр.

Так, у 2006-2007рр. Міністерство недоотримало в цілому 4,5 млрд. грн. (у 2006р. – 2,3 млрд. грн., у 2007р. – 2,2 млрд. грн.), а в Державному бюджеті на 2008р. оборонному відомству передбачені асигнування в розмірі 9,9 млрд. грн. (1,07% ВВП), або 57,1% потреби, яка становить 17,4 млрд. грн.

Не зважаючи на це, Міністерством оборони, Генеральним штабом ще до 1 лютого 2008р. розроблений деталізований до військової частини поквартальний Перспективний план основних заходів щодо забезпечення переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, на 2008-2010рр. План дій з переходу має кожен командувач. Розрахована орієнтовна потреба фінансового забезпечення зазначених заходів.

Також ми повинні говорити і про період адаптації офіцера, військовослужбовця до умов контрактної служби. Тому необхідно, щоб були узгоджені підходи на всіх рівнях щодо термінів професіоналізації Збройних Сил. Останній призов – це коли? Осінь 2009р., як ставив завдання перед Урядом Президент, чи 2010р. або 2015р.? Є питання. Водночас, уже цього річного бюджет Міністерства оборони (9,9 млрд. грн.) не забезпечує виконання заходів Перспективного плану у 2008р. і ставить під сумнів завершення повного переходу Збройних Сил на професійну основу до кінця 2010р.

Створення сучасного професійного війська неможливе без його прискореного переоснащення новітніми зразками зброї і військової техніки. Слід зазначити, що у проекті державного бюджету на 2009р. мають бути збільшені такі видатки.

Зважає професіоналізації війська, привабливості і престижу служби також наступне:

- недостатня забезпеченість військовослужбовців постійним (службовим) житлом. Не забезпечені житлом 22,5 тис. контрактників, які проходять військову службу, і 65 тис. осіб, яких необхідно залучити у військові професіонали, вартість будівництва житла складе близько 5,5 млрд. грн.;
- низький рівень грошового забезпечення контрактників; він є неконкурентоспроможним на ринку праці України (з 2009р. – 1 200 грн./місяць, тоді як середня зарплата по Україні за серпень складала 1 400-1 500 грн.);
- проведення занять з бойової підготовки зі значними спрощеннями через нестачу палива, незадовільний стан озброєння й військової техніки;
- відсутність у багатьох офіцерів достатніх навичок для навчання контрактників; відсутній також належним чином підготовлений сержантський корпус;
- виконання військовослужбовцями завдань, безпосередньо не пов'язаних з професійними обов'язками, ненормований робочий день; усе це зменшує мотивацію контрактників до служби та підштовхує до розірвання контракту;
- застарілість (відсутність) інфраструктури для відпочинку особового складу і членів їх сімей у позаслужбовий час.

Фахова дискусія, 26 вересня 2008р.



Для успішного функціонування системи комплектування військ (сил) за контрактом слід зосередити зусилля на реалізації наступних заходів:

На рівні державної влади:

1. Ініціювати проведення слухань про стан і розвиток Збройних Сил у Верховній Раді, на засіданнях РНБО, Уряду. З метою узгодження дій на вищому рівні розробити стратегію завершального етапу переходу армії на контрактний принцип комплектування.

2. У Секретаріаті Президента, Кабінеті Міністрів створити систему дієвого контролю виконання вимог чинної нормативно-правової бази щодо життєдіяльності Збройних Сил, соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей.

3. Відмовитися від практики подвійних стандартів стосовно Збройних Сил, коли декларації і заяви про необхідність їх фінансово-економічного забезпечення не повною мірою відповідають реальній політиці.

4. Під час розробки проектів бюджету виходити зі змісту Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр., максимально можливих темпів інфляції і на їх основі визначати в Державному бюджеті потреби на оборону (фінансування – 2,5% ВВП). Це дозволить забезпечити матеріальну та фінансову основу розвитку Збройних Сил, гідне матеріальне забезпечення військовослужбовців.

5. Виробити державну ідеологію підвищення престижу (іміджу) Збройних Сил, в основу якої повинні бути покладені ідеї патріотизму, захисту суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України, традицій духовності українського війська. Їх реалізацію здійснювати через систему військово-патріотичного виховання та морально-психологічної підготовки.

6. В систему допризовної підготовки молоді, її військово-патріотичного виховання запровадити предмет “Основи захисту Батьківщини”. Забезпечити належну початкову військову підготовку учнів середніх шкіл підготовленими фахівцями, навчальними і навчально-методичними посібниками, необхідною матеріально-технічною базою.

На рівні керівного складу Міністерства оборони, Генерального штабу Збройних Сил:

1. Надалі комплектування частин на контрактній основі починати зі створення повної соціальної інфраструктури, що забезпечує навчання, виховання,

дозвілля, службове житло для військовослужбовців і членів їх сімей.

2. Удосконалити нормативно-правову базу прийняття на військову службу за контрактом і порядку її проходження. Розробити і прийняти на відповідних рівнях юридично вивірену форму контракту, де повинні бути вказані всі права, пільги та обов'язки військовослужбовця. Потрібно юридичне закріплення системи взаємної відповідальності сторін, які укладають контракт.

3. Упровадити в життя військ (сил) ефективні дисциплінарні та матеріальні стимули для військовослужбовців, що передбачають систему як гідних премій, так і штрафів за дисциплінарну провину, в т.ч. надати командирам підрозділів право диференційовано виплачувати надбавку за особливі умови бойової підготовки, залежно від результатів службової діяльності і стану військової дисципліни.

4. У з'єднаннях і частинах розробити і впровадити програми військово-патріотичного виховання військовослужбовців, формування їх стійкого морально-психологічного стану з урахуванням специфіки виконуваних підрозділами задач.

5. У видах Збройних Сил спланувати проведення науково-практичних конференцій з питань професіоналізації армії в сучасних умовах за участю представників Верховної Ради, Уряду, Міністерства оборони, інших органів державного і військового управління, зацікавлених відомств та організацій, представників військ, військкоматів, науково-дослідних організацій.

6. Здійснити комплекс заходів з удосконалення військово-службових відносин у військових колективах з'єднань і військових частинах постійної готовності, для чого передбачити:

- розробку проекту Положення про сержантський (старшинський) склад Збройних Сил. Слід надати цій категорії військовослужбовців додаткові повноваження та покласти підвищену відповідальність за виховання та навчання підлеглого особового складу;
- коригування програм навчання у військових навчальних закладах з метою підготовки молодих офіцерів до керівництва підрозділами, укомплектованими військовослужбовцями, які проходять службу за контрактом. Необхідне значне збільшення частки психолого-педагогічних дисциплін, що забезпечують взаємозв'язок теорії і практики виховання та навчання військовослужбовців.

7. Військовим комісаріатам у їх діяльності з призову на військову службу та набору на службу за контрактом керуватися принципом: “не набирати, а відбирати”, для чого різко підвищити вимогливість до роботи призовних комісій. Доцільно залучати до їх роботи представників громадських організацій, батьків військовослужбовців.

8. З метою підвищення ефективності культурно-просвітницької роботи, підвищення відповідальності посадових осіб за забезпечення повноцінного побуту і дозвілля військовослужбовців необхідно:

- вивчити можливість створення на базі гарнізонних Будинків офіцерів, солдатських (матроських) клубів культурно-розважальних комплексів для військовослужбовців, що охоплюють: бібліотеки з читальними залами, більйардні, зали

перегляду відео- і DVD-фільмів, спортивні і тренажерні зали, перукарні, лазні (сауни), кімнати психологічного розвантаження, комп'ютерні класи, Інтернет-клуби, приміщення для проведення виставок і презентацій, об'єкти військової торгівлі, кафе (бари), дискотеки та інші;

- нарощувати рекламну діяльність з метою підвищення престижу Збройних Сил і залучення добровольців в армію через демонстрацію привабливих сторін військової служби у створюваних художніх кінофільмах, відеокліпах про військову службу за контрактом, показі рекламних сюжетів і передач про життєдіяльність армії з використанням електронних ЗМІ: Інтернету, центральних і, особливо, регіональних телевізійних і радіоканалів, у т.ч. можливостей ЦТРС.

Значну допомогу в цьому здатні й повинні надати наукові та науково-дослідницькі установи, розробки як вітчизняних, так і закордонних вчених, що стосуються цієї сфери.

Професіоналізація армії – це складний комплексний процес, на який впливають воєнно-політичні, військові, соціальні та економічні чинники. На мою думку, його можливо завершити у стислі терміни за умови скоординованої діяльності багатьох міністерств і відомств, наявності відповідної стратегії та потрібних ресурсів. ■

ПРОФЕСІОНАЛІЗМ – ЦЕ ГОТОВНІСТЬ ДО ВИКОНАННЯ НАЛЕЖНИХ ЗАВДАНЬ



Стівен ГЛОВЕР,
радник
Міністерства оборони України

Я також поділяю думку про те, що дослідження Центру Разумкова, безумовно, допоможе у справі подальшої професіоналізації українських Збройних Сил. Хотів би стисло прокоментувати три позиції, викладені в дослідженні.

Перше – з приводу моделі національної безпеки. Ми дуже сподіваємося, що в межах проведення стратегічного оборонного огляду це питання буде з'ясоване остаточно. З нашої точки зору, в ньому буде чітко визначений майбутній контекст, і це буде зроблено вчасно – з тим, щоб можна було рівень амбіцій привести у відповідність до рівня фінансування. Ми знаємо, що Міністерство оборони (як, власне, й інші міністерства) ніколи не задоволене тим рівнем ресурсів, що їх воно отримує, порівняно з тими завданнями, що перед ним ставляться. В такій ситуації важливо робити те, що можна зробити, найкращим чином.

Друге – стосовно професіоналізації українських Збройних Сил. Ви йдете тим шляхом, яким ми всі свого часу пройшли. Стисло я б сказав так:

професіоналізація – це досягнення готовності компетентно виконувати належні завдання й робити це так, щоб інші бачили, що ви це робите компетентно. Дуже часто нам доводиться просити збройні сили, щоб вони йшли на величезні жертви. Професійні збройні сили це роблять. Вони є відданими, дисциплінованими, вони демонструють свою лояльність, лідерські якості – все це допомагає військовим бути професіоналами.

Зрозуміло, що вони мають належний досвід, належні знання, оскільки не можна очікувати, що люди, не готуючись, зможуть виконувати свою роботу. А під час перехідного періоду професійна підготовка – це фактично постійна перепідготовка.

Отже, збройні сили повинні бути професійними і також повинні демонструвати свою відкритість. З іншого боку, суспільство, заради якого вони служать, має оцінювати їх належним чином. Адже якщо їх не будуть оцінювати високо, то як вони можуть почуватися професіоналами?

Ми не повинні плутати добровільні збройні сили з професійними. Ви йдете зараз від призовного війська до повністю добровільного. Але, коли ми вимагаємо, щоб люди пройшли ще один “додатковий кілометр”, щоб стали професіоналами, то потрібно розуміти, що саме їм потрібно для набуття професійного рівня. Ці вимоги також будуть змінюватися, але певні основні фактори залишатимуться завжди.

Ви вже розумієте, що перехід від призовного війська до добровільного є дуже складним. Зокрема, тому, що для залучення людей на сучасному ринку праці необхідно надати їм усі необхідні стимули. Якщо цього не зробити, вони не підуть до армії або не залишаться в ній – і це зрозуміло. Але й армія може багато запропонувати людям. Саме тому ви повинні з'ясувати, яким чином ви можете ваших громадян утримувати у Збройних Силах. Для цього треба продемонструвати, що ви їх цінуйте. Це складне завдання, але його виконання створює величезні можливості.

Третє – пріоритети, альтернативи та перспективи реалізації цих планів. Важливо мати невелику кількість чітких і взаємопов'язаних пріоритетів. Краще витратити ресурси на кілька цілей, але дуже чітких, ніж бачити багато пріоритетів, на кожен з яких не вистачає ресурсів.

Стосовно альтернатив. Звичайно, плани повинні бути досить гнучкими. Я, як і мої колеги, визнаємо (певен, що ви – ще більше), що нинішні рамки, в яких ви працюєте, є досить обмеженими, міністерства не мають таких можливостей, як їх колеги в інших країнах. Усе це дуже ускладнює ваше життя. Якби Уряд міг давати більше повноважень Міністерству оборони, а міністерство, своєю чергою, віддавало б більше повноважень на нижчий рівень – це могло б допомогти у процесі змін.

Стосовно перспектив. Ви повинні бути певними, що триває процес, завдяки якому трансформація може бути успішною. Наш досвід показав – те, що ми називаємо принципом управління проектами, принципом менеджменту проектів, може призвести до більш швидкого успіху.

Ваш досвід свідчить, що реформування Збройних Сил відбувається, але воно може бути більш продуктивним. І для цього ви можете скористатися нашим досвідом, досвідом ваших друзів, які готові надавати вам підтримку. ■

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ АРМІЇ: ГРОМАДСЬКА ДУМКА

Питання обороноздатності держави посідає 30 позицію серед 40 проблем, які, на думку громадян, потребують першочергового вирішення¹. Проте, це зовсім не означає, що громадян мало цікавить тема української армії. Одним з аспектів, що становить найбільший інтерес для українського суспільства, є скасування призову та перехід до комплектування Збройних Сил України на контрактній основі.

Для з'ясування ставлення громадян України до цього питання соціологічна служба Центру Разумкова провела загальнонаціональні соціологічні дослідження² у 2002р. – коли розпочалося виконання Державної програми переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом³, та у 2008р. – коли суспільна увага до цього питання була прикута заявами окремих політиків про прискорення переходу і скасування призову раніше терміну, встановленого названою Програмою.

Результати опитувань дають підстави для наступних висновків і спостережень.

1. Більшість (61,4%) громадян України підтримують скасування призову та перехід ЗС до комплектування особовим складом за контрактом. Дещо несподіваним є факт зниження у 2008р. рівня підтримки цього кроку на майже 8% (у 2002р. – 69%). Примітно, що воно сталося не за рахунок збільшення тих, хто вагається з однозначною відповіддю, а за рахунок тих, хто вважав такий перехід доцільним. Можна припустити, що це не стільки свідчить про зміну позицій громадян, скільки відбиває їх оцінку успішності процесу переходу.

2. Від запровадження професійної армії громадяни очікують насамперед скасування військової повинності (47%) та забезпечення високої бойової готовності армії, її здатності захистити країну та її національні інтереси (45%). Значимі частки опитаних сподіваються також, що цей крок ліквідує в армії “дідовщину” (41,5%) та дасть можливість самореалізації тим, кому подобається військова служба (40,3%).

Привертає увагу та обставина, що за шість років виконання згаданого вище Державної програми відчутно зріс рівень очікувань саме скасування обов’язкової військової повинності (з 30,6% до 47%) та подолання “дідовщини” (з 32,9% до 41,5%). Рівень очікування інших змін залишається стабільним.

Скасування загального військового обов’язку посіло першу позицію в рейтингу очікувань на Заході, в Центрі та на Сході країни, при цьому, на Заході ця

теза поділила першу позицію з очікуванням високої бойової готовності армії, яке, своєю чергою, є лідером очікувань від впровадження професійної армії на Півдні⁴.

3. Серед рис і характеристик, що мають бути притаманні військовослужбовцю професійної армії, більшість громадян відзначили насамперед саме ті якості, які повинні характеризувати професіонала будь-якої сфери: “добре підготовлений фахівець” (70,5%) та “матеріально забезпечений” (54,7%).

Інші якості розташувалися таким чином: фізично сильний (44,1%); патріот (36,8%); освічений і надійний (по 33,8%); вихований (25,3%).

Привертає увагу зниження значимості в очах опитаних такої характеристики, як матеріальна забезпеченість військових професіоналів: число тих, хто відзначив цю характеристику, знизилася загалом на 10,4%, а на Заході країни – на 21,8%. Це може бути свідченням як зміни оцінок рівня забезпеченості військових, так і рівня довіри до політичних декларацій стосовно належного матеріального забезпечення військовослужбовців.

Виразно знизилася також оцінка притаманності таких якостей, як освіченість (з 43,8% до 33,8%) та фізична сила (з 56,4% до 44,1%).

Думку про те, що професійний військовослужбовець – це насамперед “добре підготовлений фахівець”, підтримали відносно більшість опитаних у всіх вікових групах (від 68% у найстаршій до 74,5% у групі 40-49-річних); так само в усіх групах другу позицію посіла матеріальна забезпеченість (від 58% в обох середніх групах до понад 51% у старшій і найстаршій). Що стосується такої якості, як патріотизм, то в різних групах вона посіла четверту-п’яту позиції, всюди поступившись “фізичній силі”, а у двох групах – “освіченості”.

4. Професійний військовослужбовець асоціюється в уяві громадян насамперед з образом надійного захисника Вітчизни, справжнього патріота – таку асоціацію відзначили відносно більшість (29%) опитаних, як і під час попереднього опитування. Проте, тоді відповідна частка була дещо вищою – 33%.

Асоціація з найменцем загалом менш притаманна громадянам – 17,2% опитаних, хоча і зросла на 5%, порівняно з 2002р.

5. Переважна більшість (75,6%) опитаних упевнені, що для заохочення до служби в армії висока заробітна плата “обов’язково потрібна”, ще 18,6% вважають, що вона “потрібна, якщо є така можливість”.

¹ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 11-17 квітня 2008р. Опитано 2 019 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України. Дослідження є репрезентативним відносно дорослого населення за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

² Дослідження проведені 18-24 квітня 2002р. та 15-20 березня 2008р. Опитано 2 000 (2002р.) та 2 010 (2008р.) респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України. Дослідження є репрезентативними відносно дорослого населення за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

³ Названа Програма була затверджена Указом Президента України 22 квітня 2002р. та розрахована на виконання протягом 2002-2015рр.

⁴ Застосовується наступний поділ територій за регіонами: **Захід:** Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь:** АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід:** Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області; **Центр:** м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області.

Заперечують потрібність високої оплати праці військових лише дещо більше 1% опитаних.

Майже половина (46,4%) громадян визнають “обов’язково потрібним” для військовослужбовців **безкоштовне житло**; 36,7% – вважають, що ця потреба має бути реалізованою, “якщо є така можливість”. Не потрібним надання житла військовим вважають 9,5%.

Що стосується **пільг**, то 39,7% опитаних громадян переконані, що їх слід надавати саме у випадку наявності можливостей (37,4% – вважають надання пільг “обов’язково потрібним”). Зовсім непотрібними вважає пільги майже кожен сьомий громадянин країни (14,8%).

6. Більшість (56,4%) громадян не підтримують надання можливості укладення контракту на військову службу молодим людям 17-річного віку, навіть за умов дозволу батьків та гарантій, що ці молоді люди не братимуть участі у військових операціях до досягнення ними 18 років. Підтримують доцільність такого кроку менше третини (28,7%) опитаних.

Водночас, слід відзначити, що в наймолодшій групі підтримка доцільності цього кроку є найвищою – 35,3%; із збільшенням віку вона знижується, досягаючи 23,4% у найстаршій групі. У регіональному аспекті, привертає увагу виразно вищий рівень підтримки доцільності такого кроку жителями Півдня – 55%, тоді як в інших регіонах підтримують від 18,4% (на Сході) до 31,2% (на Заході).

7. Територіальний принцип формування професійної армії. Більшість (51,1%) громадян упевнені, що питання про місце служби військового не має значення; 30,7% – вважають, що він має служити в тому самому регіоні, де жив до вступу на службу; 6,7% надали перевагу іншому регіону; 11,5% не змогли визначитися.

Найбільшою мірою місце служби не має значення для жителів Центрального регіону (58,7%). Серед жителів Півдня – найбільша частка тих, хто віддав перевагу службі в іншому регіоні (11,6%).

8. Більшість (60,3%) громадян вважають, що витрати на утримання ЗС України необхідно збільшити. Дещо рідше, ніж в інших регіонах, таку думку поділяють у Центрі – 51,3% опитаних.

9. Готовність до військової служби за контрактом. Умовна готовність до служби за контрактом або рекомендації такої служби власним дітям чи родичам є **досить високою**: залежно від винагороди, понад половина громадян готові розглядати питання служби (чи рекомендації служби своїм близьким); водночас, 42,7% опитаних повідомили, що не погодилися б на службу та не рекомендували б її власним дітям чи родичам “ні за які гроші”.

Найвищим є рівень готовності до служби за контрактом на Заході і в Центрі країни (64% і 61%, відповідно), найнижчим – на Сході (50%); вищим – серед чоловіків (68% проти 48% серед жінок). За віковою ознакою, найвищу готовність демонструють молоді люди 18-29 років (70%), найнижчу – громадяни віком понад 60 років (41%).

Більшість з опитаних, готових розглядати можливість військової служби за контрактом, погодилися б на неї за умови, якщо сума грошового утримання складала б **3-5** (1 900-3 200 грн. на місяць) або **5-10** прожиткових мінімумів (3 200-6 400 грн. на місяць).

Нинішній рівень грошового утримання контрактника (1-3 прожиткові мінімуми) міг би задовольнити лише 4% опитаних.

Рейтинг складових привабливості/не привабливості військової служби, складений за результатами опитування, є наступним

- (1) Умовний рейтинг значимості переваг, що їх відзначили більшість або відносна більшість опитаних як “дуже значимі”:
 - рівень зарплати, вищий, ніж можна отримати на іншій роботі (68,6%);
 - перспектива отримання житла (59,8%);
 - можливість отримати вищу освіту безкоштовно (45,7%);
 - різноманітні пільги (42,1%);
 - почуття гордості за виконання обов’язку захисту Батьківщини (41,1%).
- (2) Для вікової групи “потенційних контрактників”, тобто молоді 18-29 років, умовний рейтинг “дуже значимих” переваг військової служби виглядає так:
 - рівень зарплати вищий, ніж можна отримати на іншій роботі (70,1%);
 - перспектива отримання житла (59,5%);
 - можливість отримати вищу освіту безкоштовно (47,9%);
 - різноманітні пільги (43,9%).

Стосовно інших переваг думки молодих людей розділилися між “дуже значимо” і “певною мірою значимо”. Це такі переваги:

- можливість реалізувати себе (43,5% та 41,7%, відповідно);
- можливість отримати спеціальність, необхідну в цивільному житті (40% і 43,5%);
- почуття гордості за виконання обов’язку захисту Батьківщини (40% і 39,6%);
- цікава професія (36,8% і та 40,4%);
- повага рідних, близьких, друзів (38,5% і 39,4%).

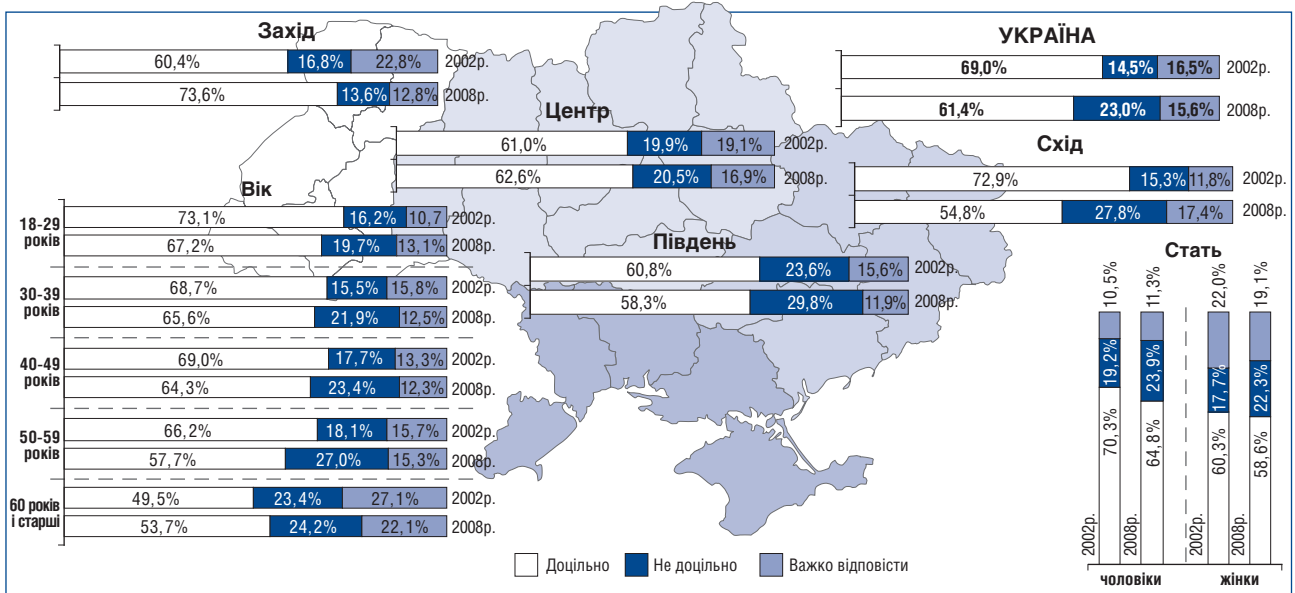
До найбільш значимих недоліків військової служби молоді люди віднесли:

- недостатнє грошове утримання (78,7%);
- відсутність належних житлових умов (58,2%).

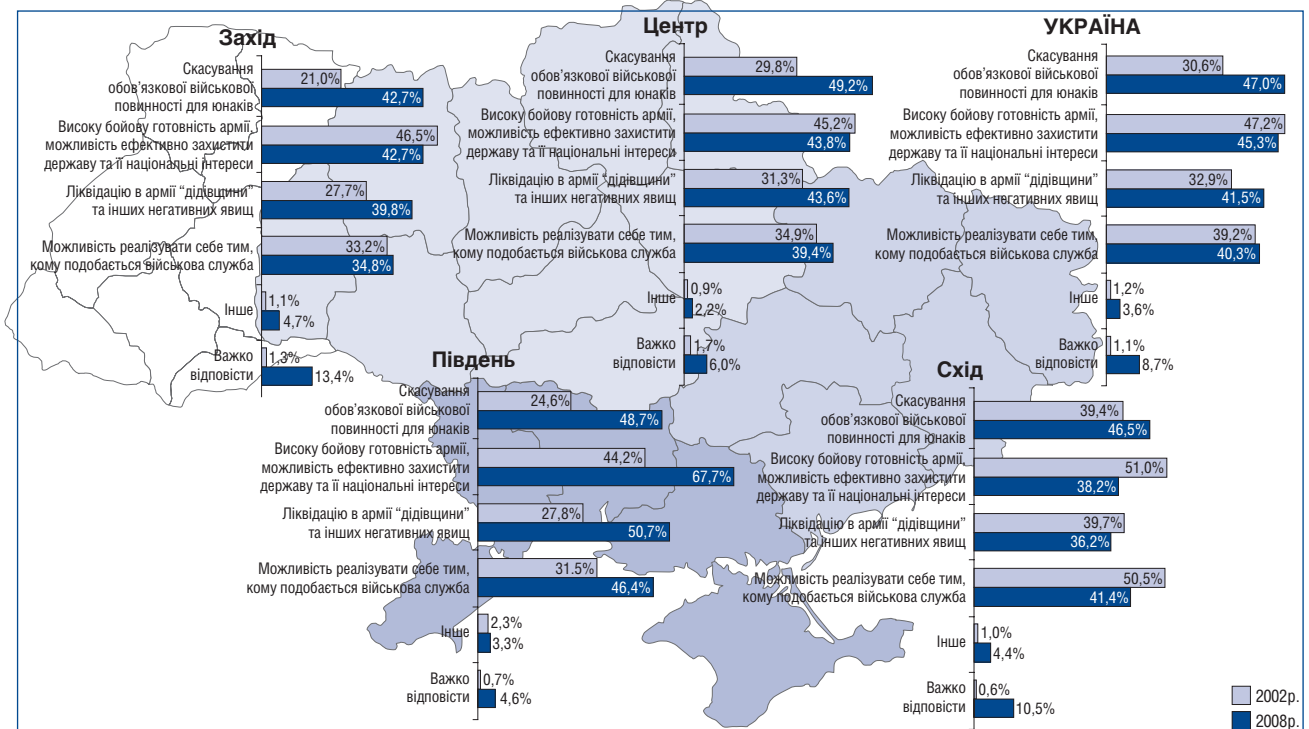
10. Готовність до служби в резерві є дещо нижчою, ніж до дійсної військової служби за контрактом. “Ні за які гроші” не служитимуть таку службу рідним і близьким 54,7% громадян; решта – згодні розглядати можливість служби, залежно від винагороди. Бажаючих служити в резерві (або рекомендувати родичам) за грошову компенсацію в розмірі, меншому за прожитковий мінімум, немає. Найбільш значимі частки бажаючих з’явилися б за умови компенсації у 3-5 прожиткових мінімумів (у регіональному аспекті: від 13% жителів Сходу до 26,6% – Заходу; у віковому – від 11,4% у найстаршій віковій групі до 24,4% у групі 30-39-річних).

Нижче наводяться результати опитувань, узагальнені в таблицях і діаграмах.

Чи доцільно здійснити перехід на повністю професійну армію в Україні? % опитаних

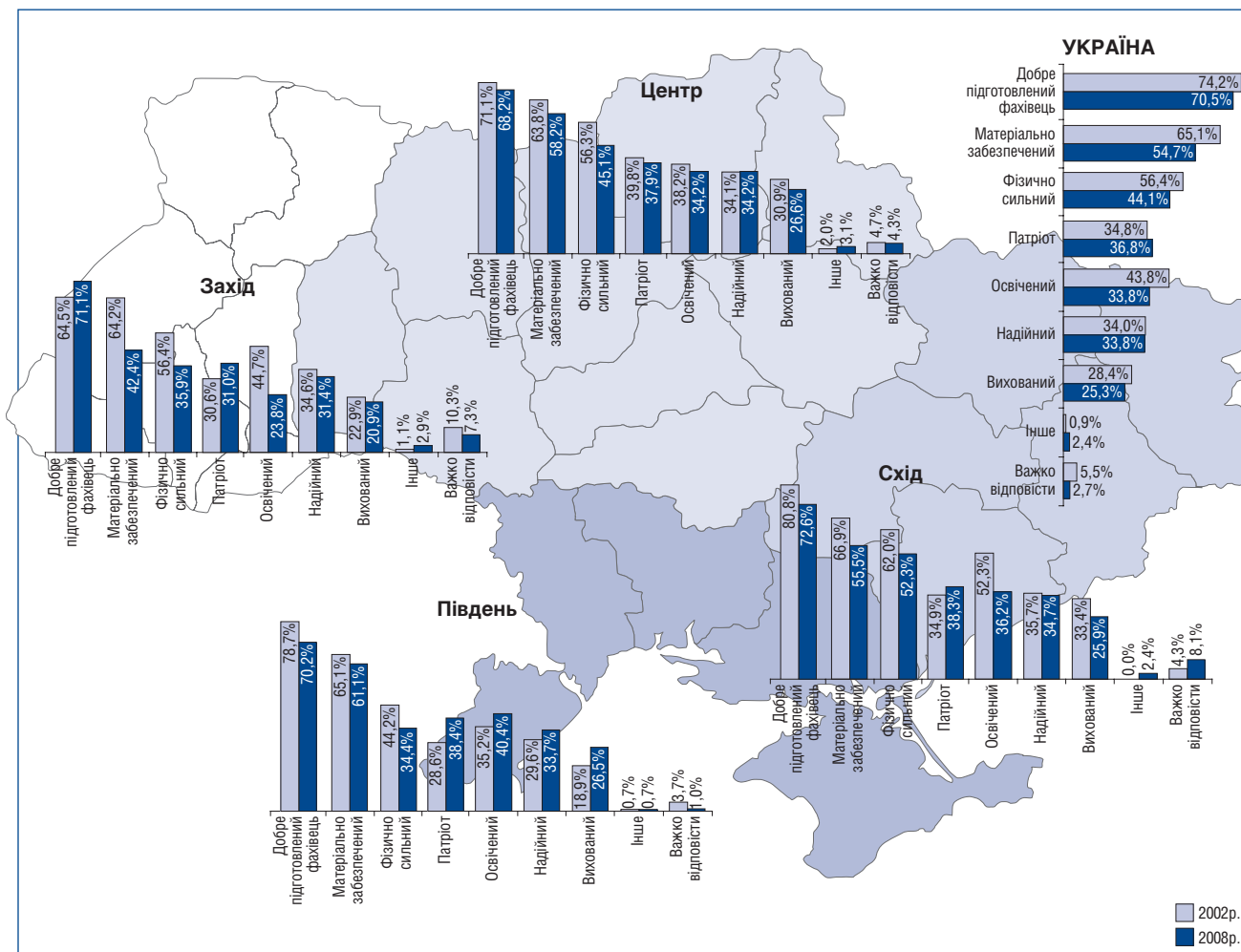


Чого Ви в першу чергу очікуєте від переходу української армії на професійну основу?*



	ВІК										СТАТЬ			
	18-29 років		30-39 років		40-49 років		50-59 років		60 років і старші		Чоловіки		Жінки	
	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.
Скасування обов'язкової військової повинності для юнаків	35,8	48,3	33,3	49,4	32,7	50,5	32,6	50,2	20,4	40,1	32,7	48,4	29,0	45,8
Висока бойова готовність армії, можливість ефективно захистити державу та її національні інтереси	48,7	44,7	49,9	43,7	54,1	43,8	49,0	43,7	37,7	48,8	52,6	47,4	42,7	43,6
Ліквідацію в армії "дідівщини" та інших негативних явищ	33,3	41,4	34,7	43,8	39,0	42,7	36,1	42,2	24,6	38,8	32,9	41,9	32,9	41,2
Можливість реалізувати себе тим, кому подобається військова служба	45,5	45,9	43,2	42,7	43,5	42,2	37,8	39,6	27,4	32,9	44,8	41,8	34,7	39,0
Інше	2,6	2,7	1,1	3,7	0,6	2,8	1,0	5,0	0,4	3,9	1,7	5,1	0,7	2,3
Важко відповісти	1,6	5,4	1,1	6,6	0,0	7,5	0,7	6,9	1,4	14,2	1,0	5,5	1,2	11,3

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Які позитивні риси притаманні військовослужбовцю професійної армії?*
 % опитаних


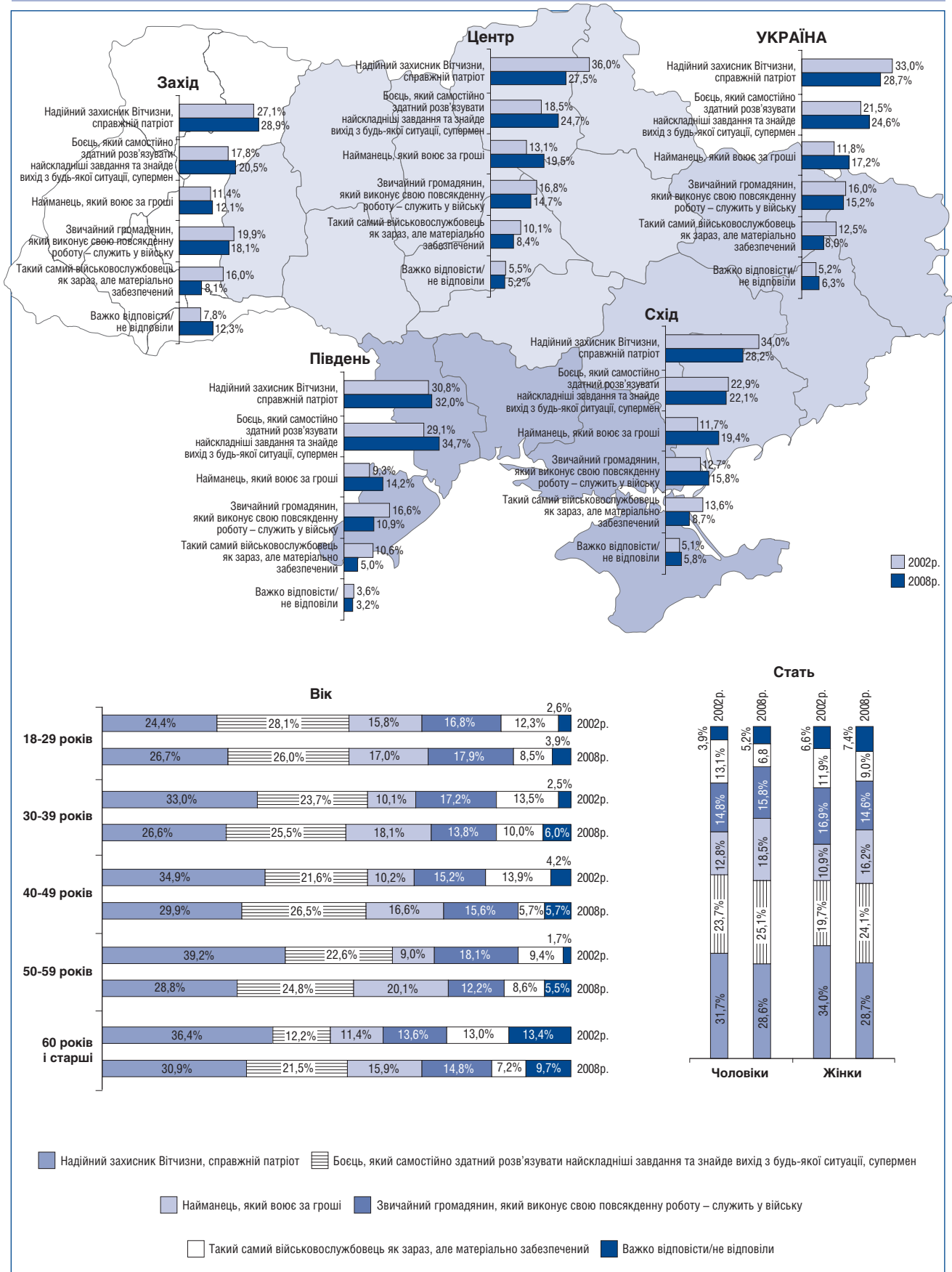
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Які позитивні риси притаманні військовослужбовцю професійної армії?*
 % опитаних

	ВІК										СТАТЬ				
	18-29 років		30-39 років		40-49 років		50-59 років		60 років і старші		Чоловіки		Жінки		
	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	2002р.	2008р.	
Добре підготовлений фахівець	75,0	70,5	77,7	70,5	77,8	74,9	75,3	69,0	67,6	68,0	76,7	70,6	72,2	70,4	Добре підготовлений фахівець
Матеріально забезпечений	68,1	55,6	68,6	58,0	65,9	58,0	66,3	51,3	58,0	51,4	69,9	56,2	61,1	53,5	Матеріально забезпечений
Фізично сильний	61,6	45,6	56,2	47,0	58,2	44,3	56,9	42,6	49,5	41,8	56,6	44,2	56,2	44,1	Фізично сильний
Патріот	29,9	33,8	31,1	34,7	38,8	38,4	38,5	35,7	37,2	39,9	33,1	36,2	36,2	37,2	Патріот
Освічений	39,4	31,7	45,2	34,4	49,6	34,7	42,7	37,5	43,6	32,7	43,3	30,4	44,2	36,7	Освічений
Надійний	32,1	33,5	33,5	33,8	34,9	34,5	38,5	32,9	33,3	34,0	32,7	32,5	35,2	34,8	Надійний
Вихований	26,5	24,8	27,0	22,1	29,6	26,7	30,9	26,0	29,3	26,6	26,2	23,8	30,2	26,5	Вихований
Інше	1,0	2,2	0,8	1,7	1,4	2,3	1,0	2,2	0,6	3,1	1,1	3,8	0,8	1,3	Інше
Важко відповісти	3,2	4,5	5,1	4,0	5,5	4,7	3,1	5,8	9,6	8,3	4,4	3,8	6,4	7,1	Важко відповісти

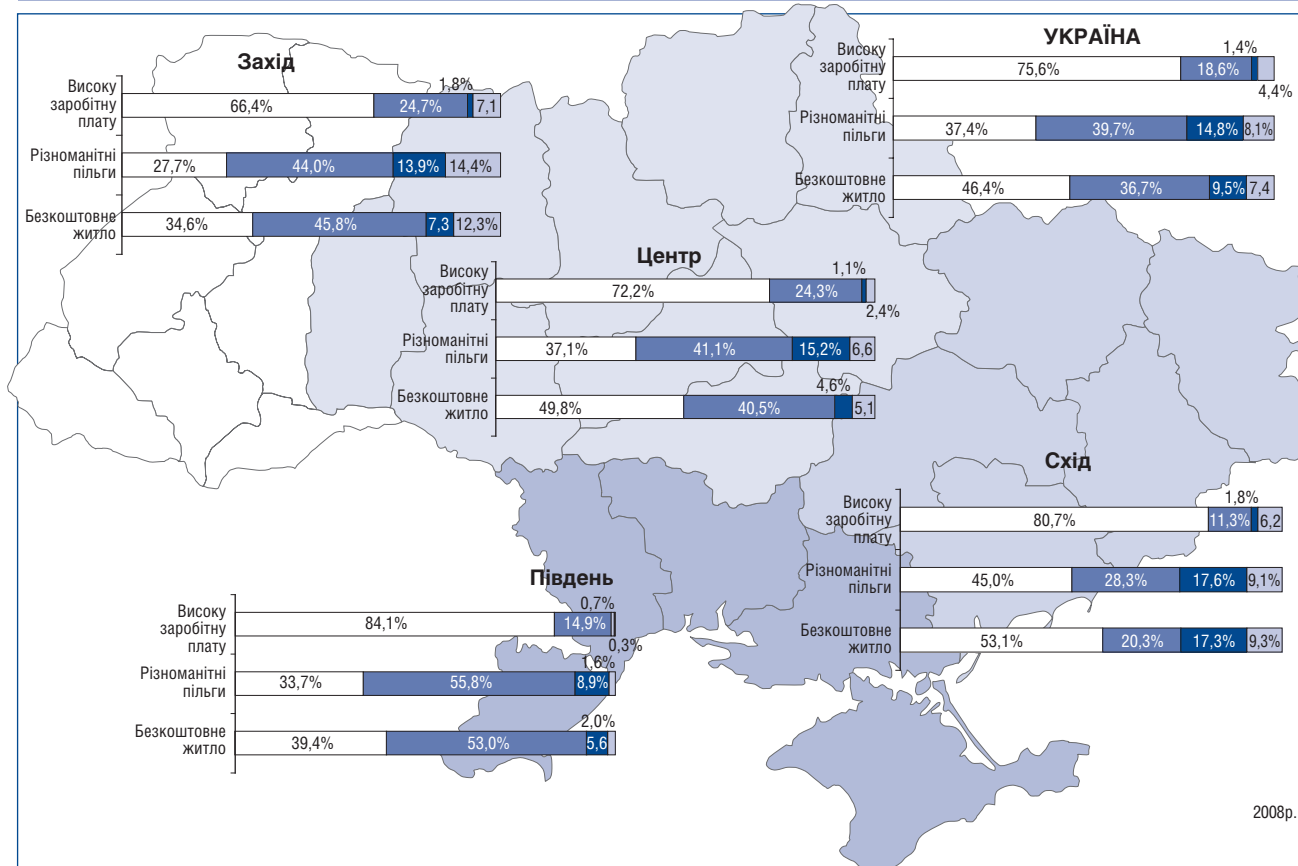
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

З яким образом у першу чергу у Вас асоціюється професійний військовослужбовець?
% опитаних

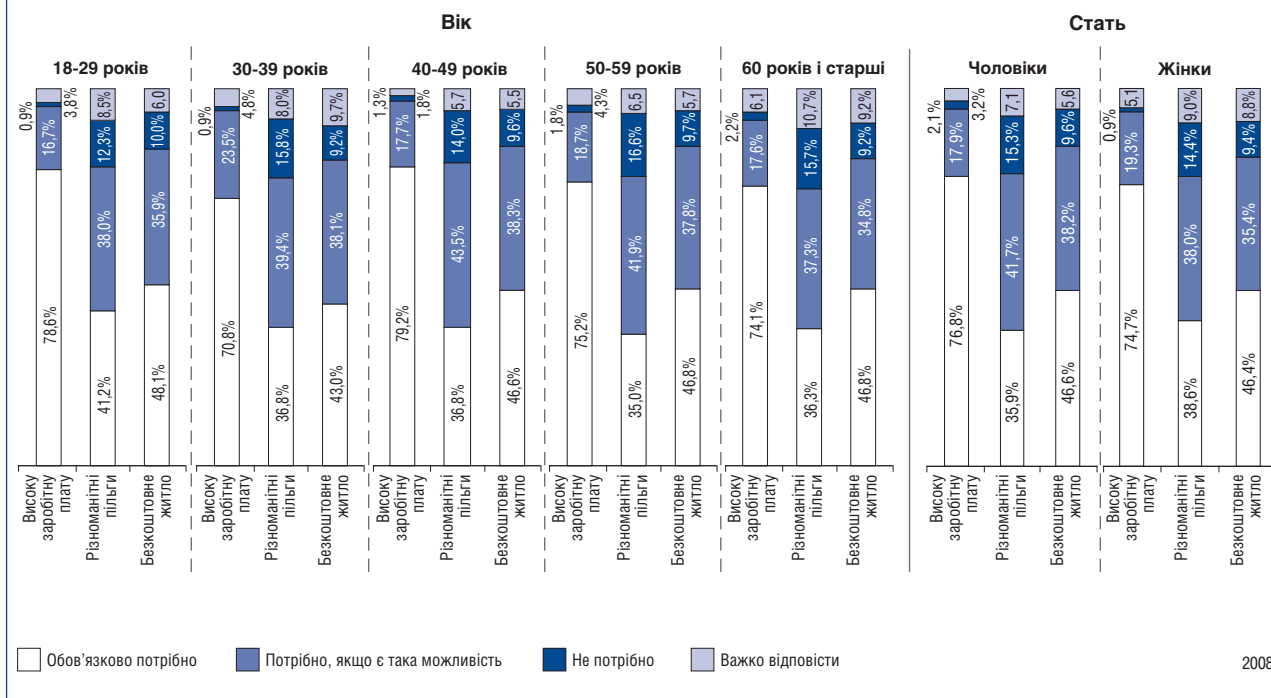




Якщо українська армія перейде на контрактну основу, чи потрібно тоді для заохочення громадян до служби в армії військовослужбовцям за контрактом надавати...?
% опитаних

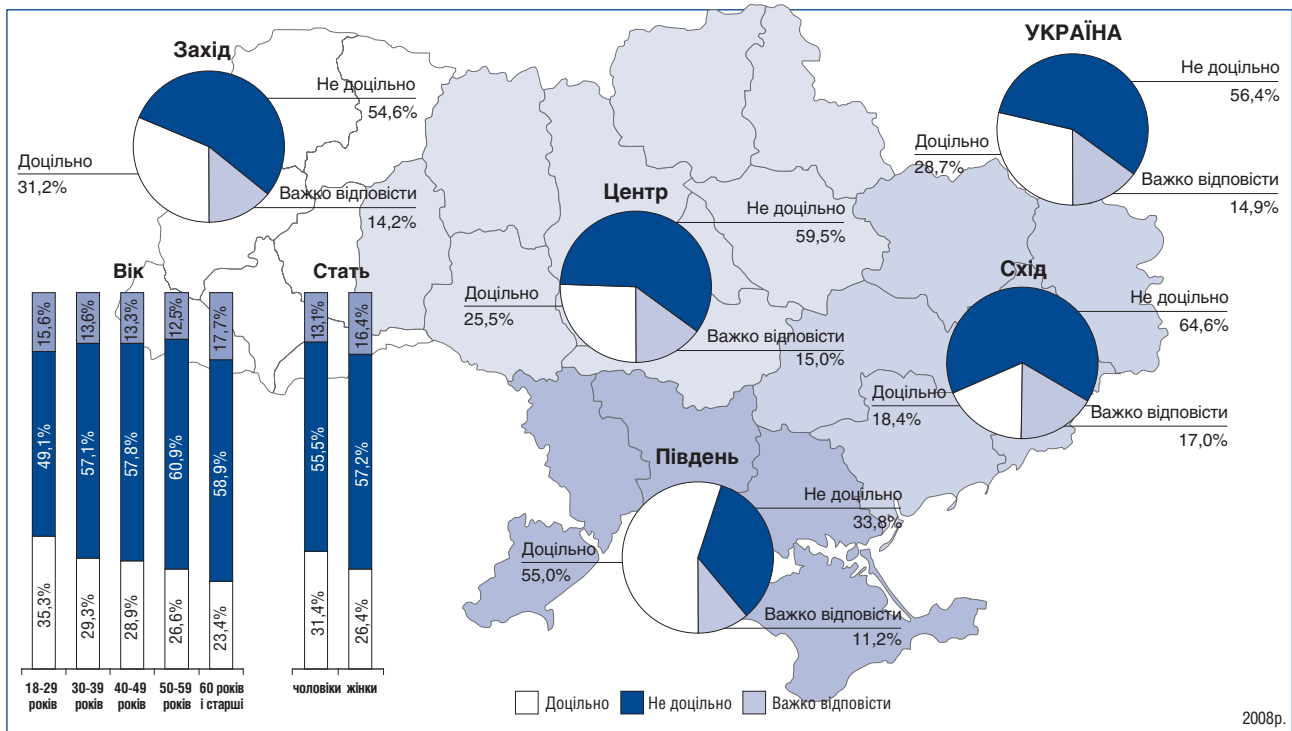


2008р.

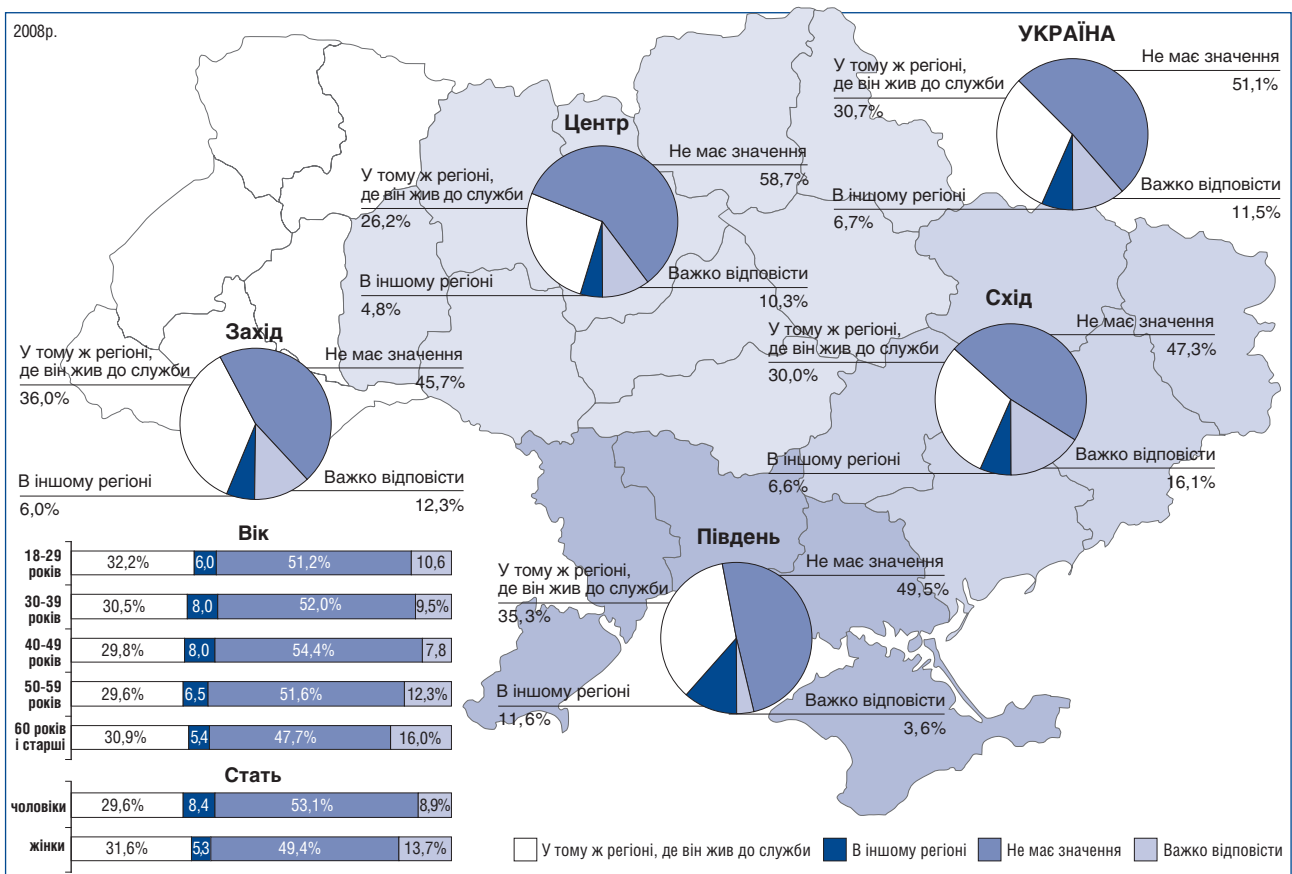


2008р.

Чи доцільно надати можливість молодим людям іти до армії за контрактом, починаючи з 17-річного віку, якщо на це є дозвіл батьків, та за умови, що вони не братимуть участі у військових операціях до досягнення 18 років?
% опитаних

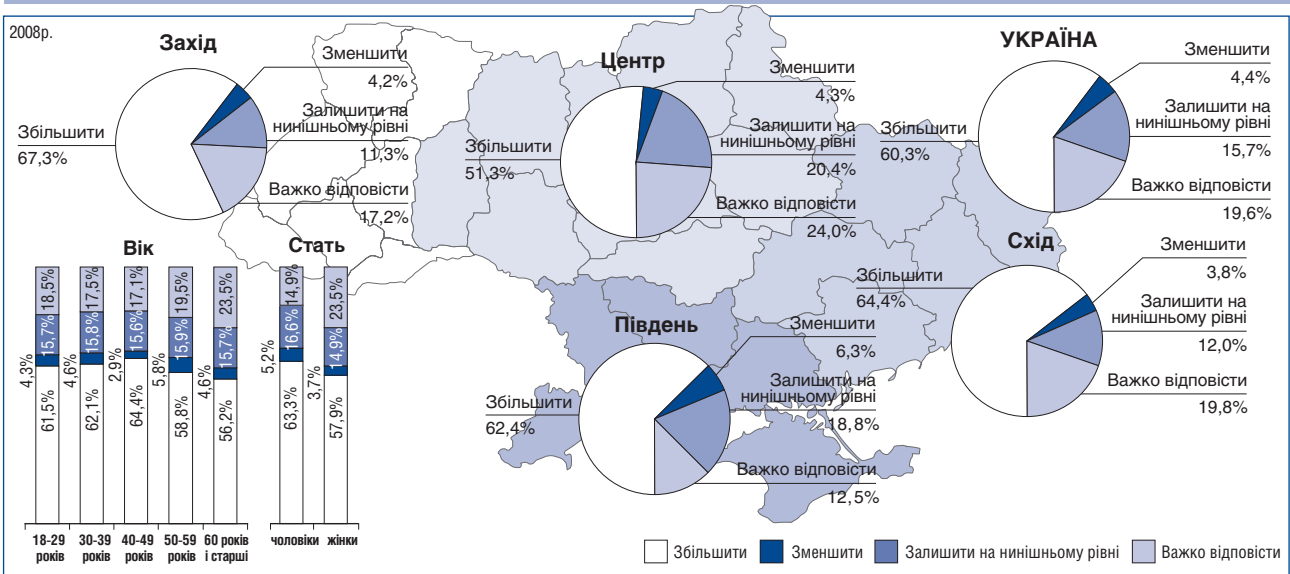


Якщо українська армія перейде на контрактну основу, то як Ви вважаєте, військовослужбовець за контрактом повинен служити в тому ж регіоні, де він жив до служби, чи в іншому регіоні?
% опитаних

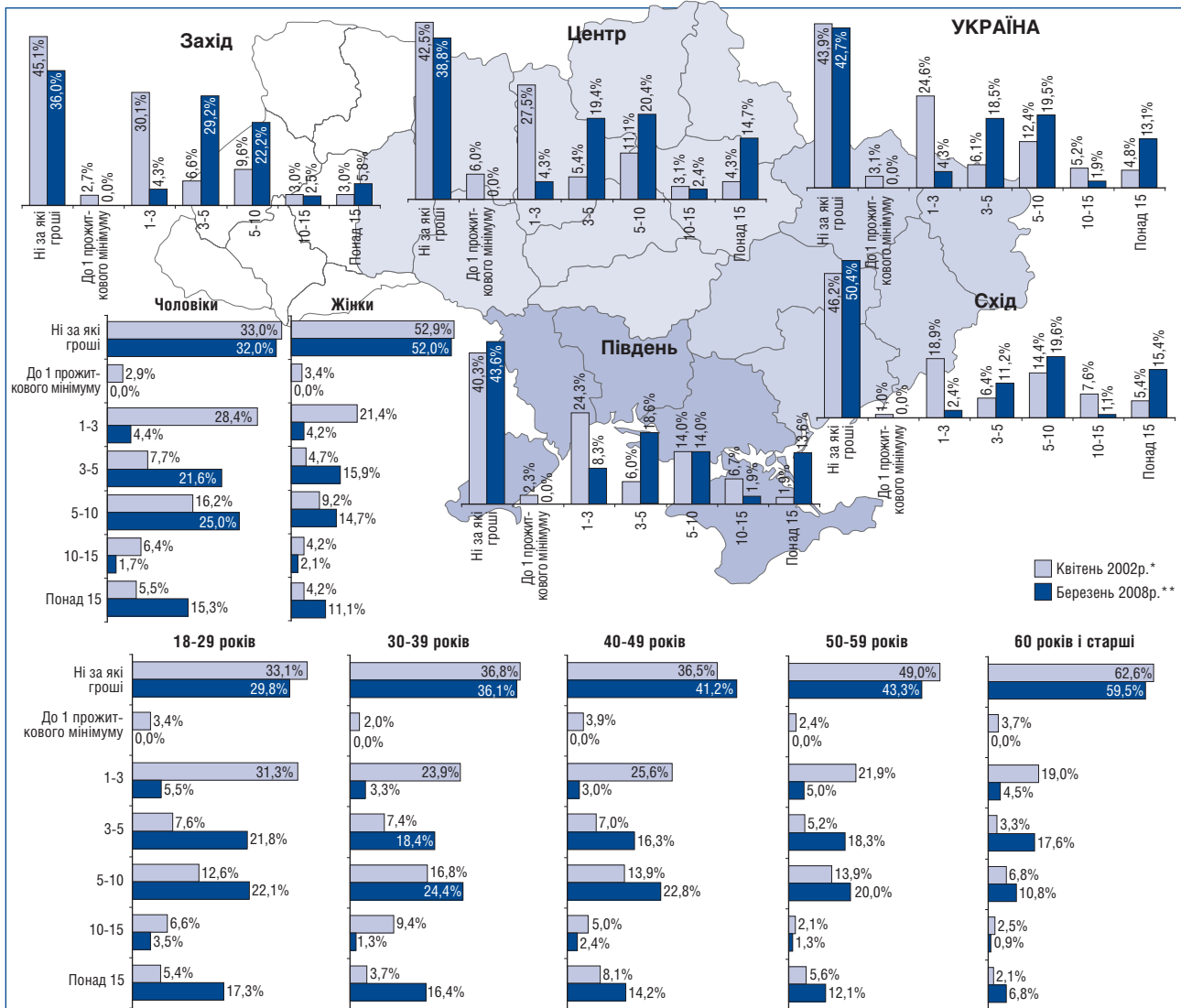


Витрати України на утримання Збройних Сил потрібно збільшити, зменшити чи залишити на нинішньому рівні?
% опитаних

2008р.



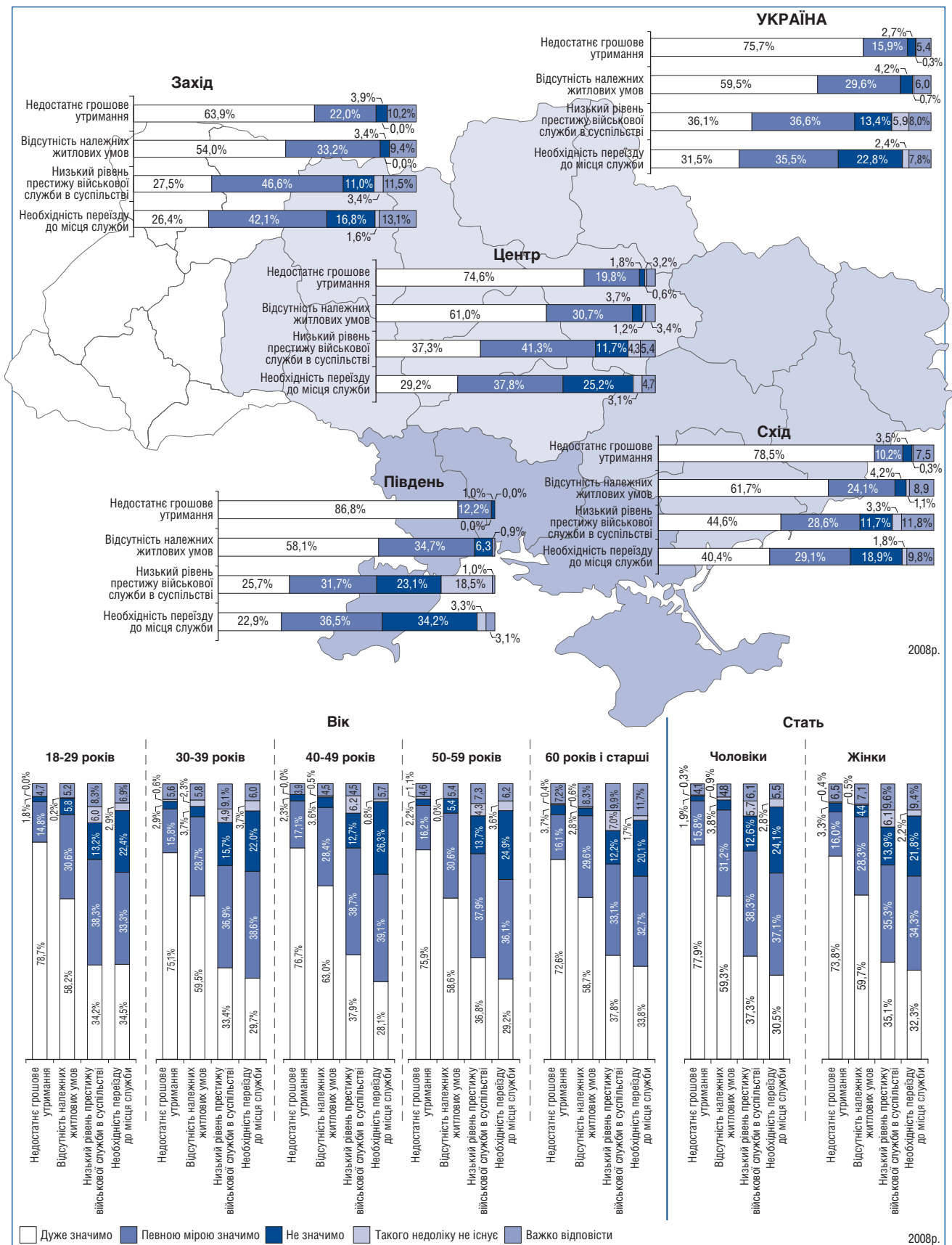
За яку місячну оплату Ви погодилися б піти (або рекомендували б їти своїм дітям або родичам) служити за контрактом до Збройних Сил солдатом або сержантом?
% тих, хто відповіли на питання



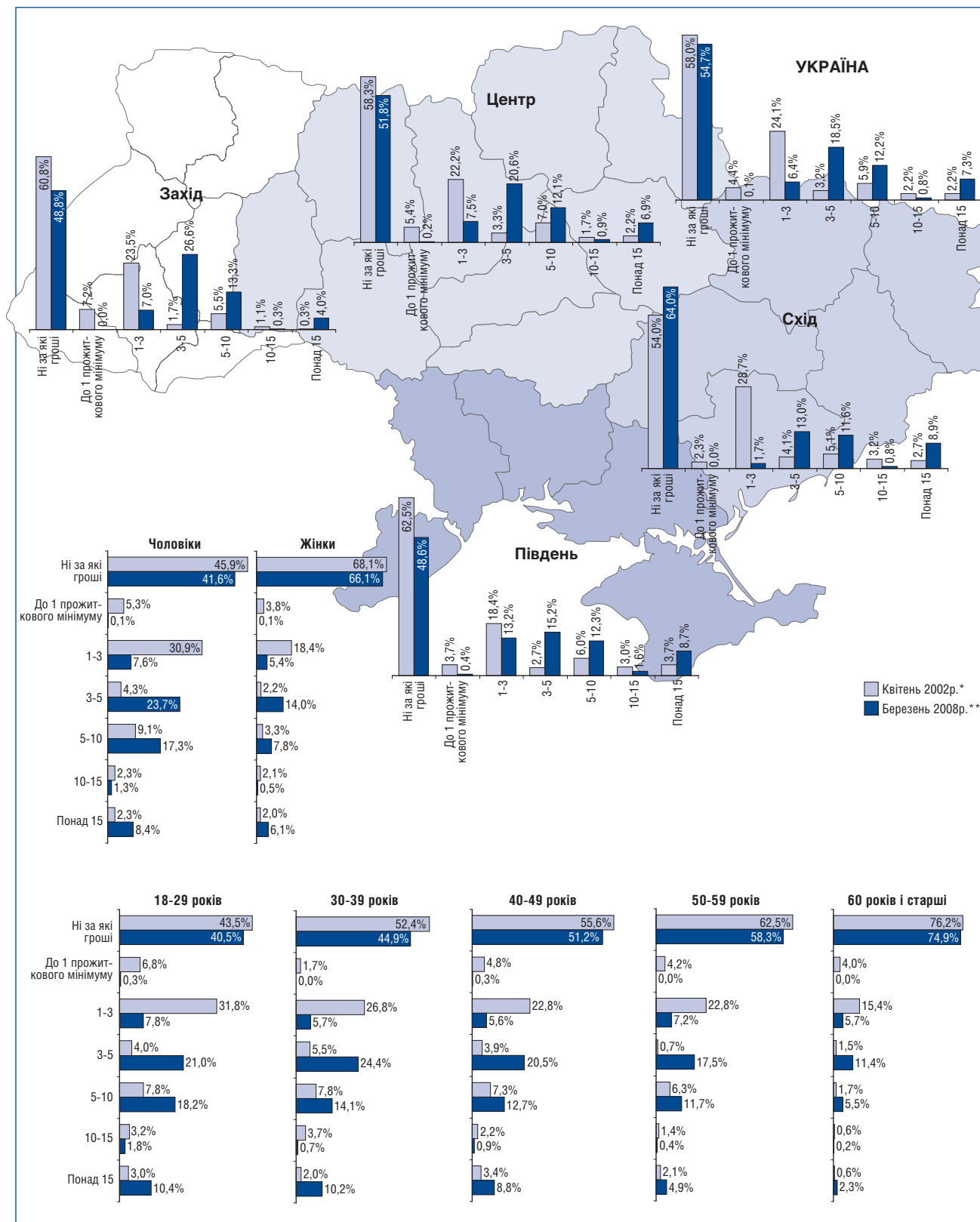
* Прожитковий мінімум 365 грн.

** Прожитковий мінімум 633 грн.

Якщо людина служитиме в армії за контрактом, наскільки значимими для неї будуть наведені недоліки?
(Якщо Ви особисто погодилися б служити в армії за контрактом, то наскільки значимими ці недоліки були б для Вас?)
% опитаних



Якщо б Вам запропонували щорічно протягом місяця проходити підготовку резервістом у Збройних Силах, сплачуючи грошову компенсацію, то яким мав би бути рівень компенсації, щоб Ви на ці умови погодилися?
% тих, хто відповіли на питання

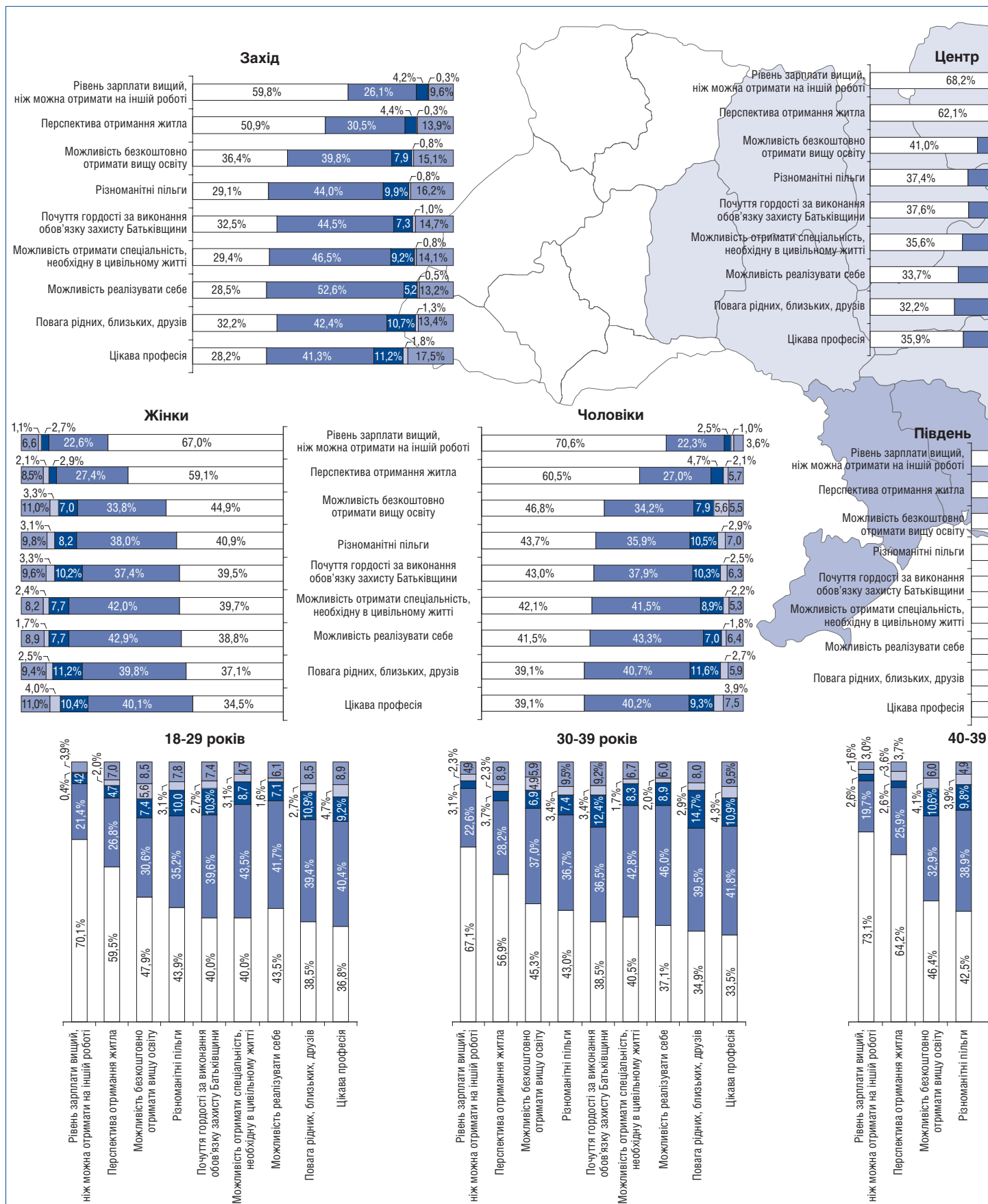


* Прожитковий мінімум 365 грн.

** Прожитковий мінімум 633 грн.



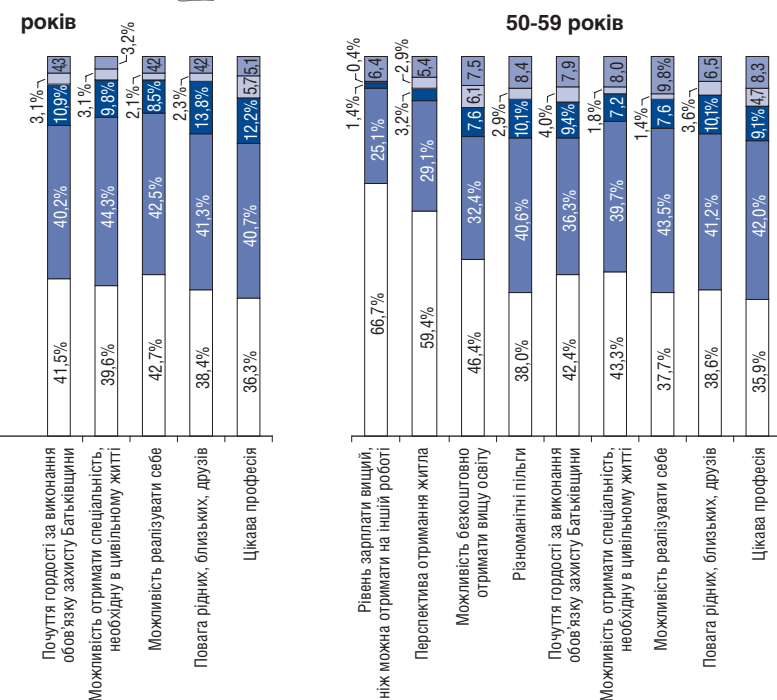
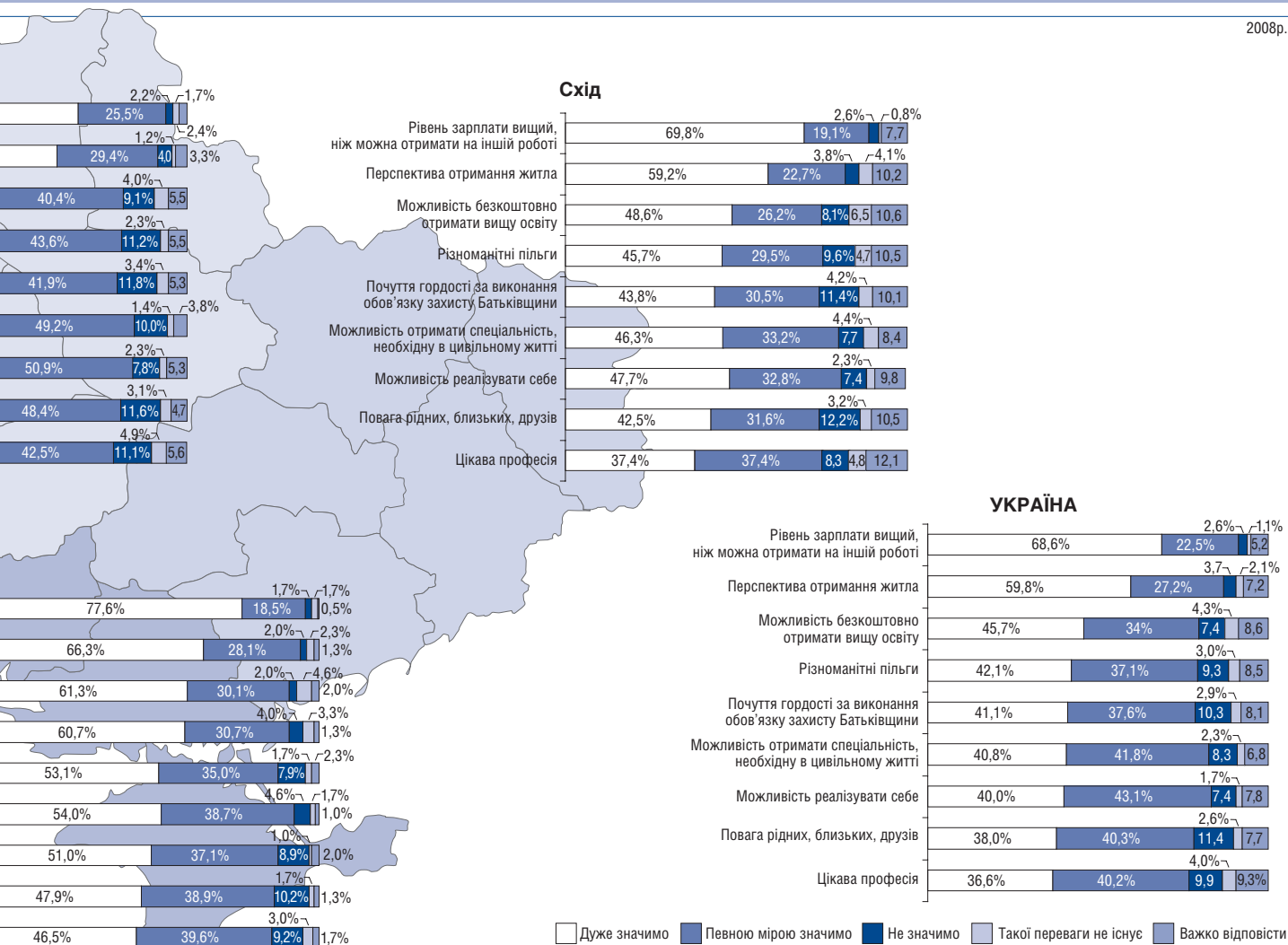
Якщо людина служитиме в армії за контрактом, наскільки значимими для неї будуть наведені переваги? (Якщо Ви





особисто погодилися б служити в армії за контрактом, то наскільки значимими ці переваги були б для Вас?)
% опитаних

2008р.



НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ В КОНТЕКСТІ ЗМІН БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА

Міжнародна зустріч експертів з питань безпеки проводилася Центром Разумкова в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства¹. В ній взяли участь представники органів державної влади України (Ради національної безпеки і оборони (РНБО), Секретаріату Кабінету Міністрів, Міністерства оборони, Генерального штабу Збройних Сил, Служби безпеки), українських неурядових організацій, а також – Офісу зв'язку НАТО в Україні, Міжнародного секретаріату НАТО та Міністерства оборони Великої Британії.

За результатами зустрічі та наступних консультацій підготовлений Документ “У напрямі до більш адекватної та узгодженої політики національної безпеки України”, з яким надалі були ознайомлені члени Спільної робочої групи Україна-НАТО з питань воєнної реформи (28 жовтня, під час засідання у Брюсселі). Документ також був розповсюджений через представництва країн-членів НАТО напередодні Консультацій Україна-НАТО на рівні міністрів оборони 12-13 листопада в Таллінні².

Експертна дискусія і зазначений Документ є спробою впливу представників громадянського суспільства на процеси формування і здійснення політики національної безпеки в нинішніх умовах зростаючої міжнародної напруженості.

Нижче наводиться стислий виклад позицій і поглядів, висловлених під час дискусії, а також – текст названого вище Документа. Позиції і погляди учасників зустрічі викладені у формі узагальнених тез, які ілюструються прямою мовою експертів.

Експертна зустріч відбувалася напередодні засідання Спільної робочої групи Україна-НАТО з питань воєнної реформи (28 жовтня 2008р., Брюссель) та під час підготовки Консультацій високого рівня Україна-НАТО (12-13 листопада, Таллінн). Тому учасники зустрічі висунули ініціативу підготовки документа, в якому були б викладені узгоджені позиції експертів стосовно стану та перспектив розвитку політики національної безпеки України, а також руху України в напрямі приєднання до Альянсу.

Час проведення зустрічі припав також на піковий період світової фінансово-економічної кризи, яка вже торкнулася України та розглядалася експертами як один з актуальних ризиків для вітчизняної економіки.

Характеризуючи актуальний стан глобального середовища безпеки, учасники зустрічі акцентували увагу на воєнному конфлікті у Грузії (серпень 2008р.), а окреслюючи стан системи забезпечення безпеки в Україні – спиралися на аналіз надзвичайної ситуації, що склалася внаслідок повені на Заході країни в липні-серпні 2008р.

Дискутуючи проблеми національної безпеки, учасники зустрічі спиралися на такі документи, як Стратегія національної безпеки України (далі – Стратегія)³, План дій Україна-НАТО та цілові щорічні плани в його рамках⁴, Закон України “Про основи національної безпеки” (2003р.), Оборонний бюлетень⁵. Ішлося також про ПДЧ – План дій з набуття членства в НАТО⁶.

¹ Мережа партнерства заснована в жовтні 2006р. за ініціативою Консультацій високого рівня Україна-НАТО та є, зокрема, майданчиком для відкритої дискусії з питань безпеки і оборони між представниками громадянського суспільства України і країн НАТО.

² 13 листопада 2008р. в Таллінні під головуванням Генерального секретаря НАТО Я.Схеффера відбулися неформальні консультації Україна-НАТО на рівні міністрів оборони, присвячені обговоренню актуальних питань євроатлантичної безпеки, ролі України як контрибутора євроатлантичної безпеки, аналізу прогресу України в реформуванні структур національної безпеки і оборони.

³ Затверджена Указом Президента України “Про Стратегію національної безпеки України” №105 від 12 лютого 2007р.

⁴ План дій розроблений у 2002р. відповідно до рішення Комісії Україна-НАТО. План відбиває Стратегію відносин України з НАТО та базується на Хартії про особливе партнерство (1997р.). План визначає стратегічні цілі і пріоритети України в інтеграції до євроатлантичних структур безпеки. Для виконання Плану дій розробляються щорічні цілові плани, що містять конкретні заходи з досягнення згаданих цілей. Докладно див.: веб-сайт Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України – <http://www.nceai.gov.ua>

⁵ Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015р. (Біла книга України). – Київ, 2004.

⁶ ПДЧ – програма НАТО, що передбачає надання порад, допомоги і практичної підтримки залежно від індивідуальних потреб країн, що мають намір приєднатися до Альянсу. Участь країни в ПДЧ не дає жодних гарантій позитивного рішення Альянсу про її членство. Головним елементом ПДЧ є розробка країною-кандидатом індивідуальних національних програм підготовки, що стосуються аспектів політики, права, економіки, безпеки і оборони. Ухвалений на зустрічі глав країн-членів Північноатлантичної Ради у Вашингтоні 24 квітня 1999р. Див.: веб-сайт Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України, <http://www.nceai.gov.ua>

1. ЗМІНИ СЕРЕДОВИЩА БЕЗПЕКИ (SECURITY ENVIRONMENT) У ГЛОБАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ ВИМІРАХ

Учасники зустрічі відзначили, що протягом 2000-х років (а саме – в часовому проміжку між подіями у США 11 вересня 2001р. та воєнним конфліктом на Кавказі в серпні 2008р.) відбулися значні зміни в середовищі безпеки. Серед них найбільше занепокоєння викликають: (1) зростаючі масштаби міжнародного тероризму, розповсюдження зброї масового ураження (ЗМУ) та незаконних видів діяльності (насамперед, піратства); (2) криза дієвості міжнародного права та міжнародних інститутів і систем безпеки; (3) прагнення Росії до утвердження в якості одного зі світових центрів (полюсів) сили і зростаюча агресивність її зовнішньої політики; (4) відсутність консенсусу на євроатлантичному просторі стосовно відносин з Росією та реагування на агресивні прояви її зовнішньої політики⁷.

Відзначалося також, що в середовищі безпеки спостерігається як поява нових загроз (глобальний тероризм, кібертероризм, піратство), так і відновлення та активізація старих (насамперед – інформаційних війн, погроз і спроб застосування сили). Одним з найбільших ризиків у цьому контексті є подальше відновлення загроз часів холодної війни, включно з протистоянням двох систем колективної безпеки: Організації Північно-Атлантичного Договору (НАТО), з одного боку, та Організації Договору про колективну безпеку (ОДКБ) – з іншого.

Зазначені зміни безпосередньо стосуються України, створюючи для неї значні ризики, головний з яких – ризик опинитися у “вакуумі безпеки” між НАТО та ОДКБ.

“...Середовище безпеки значно змінилося – зокрема, у зв’язку з новою роллю Росії і новою ситуацією, що виникла після російсько-грузинського конфлікту. Тому потрібні нові погляди, нове бачення, нові оцінки зовнішнього середовища безпеки...”

“...Ми є свідками народження багатополярного світу та народження нового центру впливу – Російської Федерації – поряд з кордонами України. Все це докорінним чином змінює воєнно-політичну обстановку в Південно-Східній Європі і змушує нас зробити певні висновки.

Зокрема, зміна геополітичної ситуації навколо України призвела до того, що ми зараз стали, фактично, буферною зоною чи буферною державою, чи сірою зоною між двома найбільш потужними воєнно-політичними, воєнно-економічними системами, які існують у світі. Кожна з цих систем (і це природно), буде використовувати нашу державу, нашу територію для того, щоб децю відсторонити загрози від себе, і вони це робитимуть шляхом впливу – інформаційного, економічного, воєнного чи якогось іншого.

Що це означає з точки зору внутрішньої політики? Це означає появу досить потужного чинника, який буде призводити до подальшого розширення українського суспільства та в кінцевому підсумку може призвести до дезінтеграційних процесів у державі”.

“...Загальна ситуація безпеки останнім часом дійсно змінилася – і в напрямі не лише появи нових загроз, але й відновлення старих...”

“...Стосовно зовнішнього середовища ми бачимо дві речі. Перше – традиційні загрози безпеці залишаються: сьогодні ми бачимо реальну картину, яку ще недавно не могли б навіть уявити – ворожі танки на території європейської країни, Грузії. Це – виразний доказ того, що традиційні загрози не зникли. З іншого боку, виникають нові загрози – мережеві інформаційні війни, кібернетичні атаки, психологічні війни. Це абсолютно нові явища для України, які потребують аналізу”.

“...Я абсолютно не погоджуюся з наданням надто великого значення новим загрозам, таким, як кібертероризм, сучасні інформаційні війни тощо.

Ті ж інформаційні війни мають розглядатися не лише з точки зору використання в них сучасних високіх технологій, але й з точки зору відновлення стандартних механізмів пропаганди. Працює стандартна пропаганда, яка працювала і в 1920-х роках”.

“...Нинішня фінансова криза показала, що країни світу є надзвичайно взаємопов’язаними, а загрози невоєнного характеру можуть спричинити наслідки, що наближаються до наслідків збройних конфліктів або перевищують їх”.

Зростаюча агресивність політики Росії. Характеризуючи нинішню зовнішню політику Російської Федерації, учасники зустрічі відзначили, що ця політика дедалі більше набуває агресивного характеру в напрямі досягнення двох цілей: розширення зон впливу на пострадянському просторі, а також – утвердження Російської держави як одного із світових центрів (полюсів) сили.

Події у Грузії в серпні 2008р. показали, що головними особливостями зовнішньої політики Росії є готовність, *по-перше*, до використання силових методів (стосовно, зокрема, пострадянських країн), *по-друге* – до нехтування думкою світової громадськості, нормами і правилами міжнародних відносин і розв’язання конфліктних ситуацій.

Що стосується України, то є підстави стверджувати, що проти неї з боку Росії ведеться досить масована інформаційна війна як на міжнародному рівні, так і безпосередньо в українському інформаційному полі; не можна виключати також спроб силового тиску – як економічними, так і воєнними засобами.

Така ситуація містить серйозні ризики для України – тим більше, що вона розвивається на фоні, *по-перше*, кризи дієвості міжнародного права та міжнародних механізмів безпеки, *по-друге* – політики умиротворення Росії, яку проводить європейська спільнота (зокрема, через високу залежність від російських енергоносіїв).

Серед цілей згаданої інформаційної війни можна назвати не лише маніпулювання суспільною свідомістю, створення негативного міжнародного іміджу України, але й формування в Україні корпусу “агентів

⁷ Значна частина дискусії стосувалася таких категорій, як *hard power* та *soft power* – силові та несилові методи розв’язання проблем, – а також *hard security* (структурні аспекти безпеки: структура систем глобальної, регіональної і національної безпеки, правова та інституційна база у сфері безпеки) та *soft security* (функціональні аспекти безпеки: способи та заходи забезпечення глобальної, регіональної та національної безпеки). Експерти дійшли висновку про необхідність пошуку нового балансу підходів, способів, сил і засобів побудови та функціонування систем безпеки з метою забезпечення їх відповідності змінам у середовищі безпеки.

Міжнародна експертна зустріч, 15 жовтня 2008р.



впливу” на зовнішню і внутрішню політику держави. Ризики, що їх створює інформаційна війна, посилюються з огляду на слабкість спільної громадянської ідентичності українського населення та різноспрямованість його зовнішньополітичних і культурних орієнтацій.

“... У виступі в Євіані Президент Росії Д.Медведев наголосив, зокрема, на тому, що **принциповими стають питання hard security**⁸. А чому? Це пов’язано з особливостями мислення нинішньої російської еліти, яка сприймає світ крізь призму XIX століття – через зони впливу, окремі цивілізації і т.ін. Якщо таким є базовий підхід, то формуються відповідні механізми реалізації...”.

“...Якщо подивитися, як проти України працюють її “стратегічні партнери” – то це стандартна пропаганда 1910-1930-х років.

Дуже виразним є, наприклад, такий момент: останнім часом у межах цієї пропаганди Грузія чи Україна не розглядаються як держави. Якщо подивитися на семантичний ряд, яким користувалися російські пропагандисти під час подій у Грузії, то побачимо: йшлося не про “грузинських військових”, а про “грузинських бойовиків”. І зараз, коли обговорюється питання передачі американських військових кораблів ВМС України, йдеться не про “українських військових”, а про “українських націоналістів і бандерівців”. Тобто в інформаційному полі йдеться не про держави як такі, а про незаконні військові угруповання. Це дуже важливий момент”.

“...Нинішня інформаційна політика Росії стосовно України – це початок мережевої війни. Ще одна складова такої війни – створення “п’ятої колонії”. Як відомо, теорія мережевих війн розуміє під цим формування через інформаційний вплив серед керівників, політичних лідерів держави, проти якої ведеться війна, такої думки, яка є вигідною тому, хто таку війну веде”.

“Ми говоримо, що інформаційна війна ведеться за тією ж схемою, за якою вона велася завжди.

Я не зовсім згоден. Створюються нові схеми – залякування, наприклад. Так, Головнокомандувач ВМС Росії заявив нещодавно про збільшення Чорноморського флоту до 100 кораблів. На кого розрахована така інформація? Будь-який старшина флоту розуміє, що це блеф, – але не прості громадяни, на них це справляє відповідне враження...”.

Криза дієвості міжнародного права і міжнародних механізмів забезпечення безпеки. Аналізуючи міждержавні конфлікти останнього часу, насамперед – події у Грузії в серпні 2008р., учасники зустрічі констатували кризу дієвості міжнародних інститутів забезпечення безпеки, розв’язання спорів та запобігання конфліктам із застосуванням силових методів. Внаслідок цього виникає проблема вдосконалення або реформування зазначених міжнародних інститутів і механізмів.

Підкреслювалося, що названа криза безпосередньо стосується України, оскільки, *по-перше*, саме на міжнародних механізмах ґрунтуються гарантії її безпеки, надані у зв’язку з відмовою від ядерної зброї⁹. *По-друге*, як зазначалося вище, реальним є виникнення найближчим часом “сірої зони” між двома системами колективної безпеки – НАТО та ОДКБ. Тому надто тривалий “транзитний” стан України в цій ситуації експерти назвали однією з найбільших загроз національній безпеці.

“Стосовно змін у середовищі безпеки: якщо вибудовувати їх ранжир, то **першу позицію слід відвести недієздатності системи міжнародного права**, її неспроможності ефективно реагувати як на “заморожені”, так і нові конфліктні ситуації, особливо у випадку, коли одна зі сторін конфлікту є членом Ради Безпеки ООН.

Це констатується як у Росії, так і в ЄС, і в НАТО – з різними цілями, але констатація, фактично, однакова. Для України це – загроза, оскільки багато позицій її безпеки ґрунтувалися саме на міжнародних системах, які багато в чому були гарантією територіальної цілісності та суверенітету країни.

Події у Грузії змушують замислитися над найближчим майбутнім міжнародних інститутів безпеки, зокрема: чи потрібно створювати нові рамки, чи в певний спосіб відновлювати ефективність наявних механізмів.

Друге – це неадекватність інституцій, головною метою яких є забезпечення безпеки, на рівні аналізу знайти адекватні відповіді на можливі загрози. Наприклад – у країнах НАТО сьогодні, відбувається дискусія: як застосувати і чи можна буде застосувати п’яту статтю Вашингтонського договору в разі агресії до однієї з країн НАТО, наприклад, однієї

⁸ Ідеться про міжнародний політичний форум, що відбувся 8 жовтня 2008р. в Євіані (Франція). Президент Росії Д.Медведев виступив на форумі з програмною промовою, в якій виклав бачення Росією стану та перспектив глобальної і регіональної безпеки, зокрема – нової системи євроатлантичної безпеки, яка передбачає зменшення впливу США в Європі. У промові були викладені також п’ять принципів безпеки, які Росія пропонує покласти в основу нового міжнародного Договору про європейську безпеку. Один із них проголошує: “Жодна держава або міжнародна організація не може мати ексклюзивних прав на підтримання миру в регіоні...”. Докладно див., наприклад: Кривякина Е. Николя Саркози – Дмитрию Медведеву: “Россия вновь стала великой державой. Кто может это оспаривать? Никто”. – Комсомольская правда – Украина, 9 октября 2008г., <http://kp.ua/daily>

⁹ Докладно див. статтю М.Сунгуровського “Іспит на нейтралітет”, вміщену в цьому журналі.

з країн Балтії. Це дуже важка дискусія – і насправді однозначної відповіді немає, оскільки важко сказати, якими будуть наслідки, якщо цю агресію здійснить дуже потужна у воєнному аспекті країна.

Третє – це те, що безпосередньо стосується України. А саме – виникнення найближчим часом певної “сірої буферної зони”, або “вакууму безпеки” між НАТО та ОДКБ на чолі з Росією. Вважаю, що в цій ситуації “транзитний”, міжблоковий стан України є для неї найбільшою загрозою”.

2. ЗОВНІШНІ І ВНУТРІШНІ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Виходячи з аналізу змін глобального середовища безпеки та констатації загроз і ризиків, що впливають з них, для України, учасники зустрічі конкретизували ці зовнішні загрози та обговорили їх у контексті внутрішніх проблем і викликів. Привертає увагу висновок експертів про те, що на цей час реальних обрисів для України набувають загрози воєнного характеру.

Окремим питанням дискусії було питання співвідношення і взаємовпливу зовнішніх і внутрішніх загроз.

Зовнішні загрози

Узагальнюючи висновки, зроблені під час обговорення змін глобального середовища безпеки, перебігу серпневих подій у Грузії, розгортання світової фінансової кризи тощо, учасники зустрічі виокремили наступні найбільш актуальні зовнішні загрози для України.

- **загрози воєнного характеру**

“...Сьогодні є всі підстави говорити, що існує загроза порушення територіальної цілісності України...”

“Безумовно, коли ми говоримо про загрози національній безпеці, ми частіше думаємо про зовнішні загрози, насамперед – про загрози воєнного характеру. У нашому відомстві свідомі того, що з’явилася нагальна потреба перегляду загроз воєнній безпеці. Грузія дала до цього поштовх, наступні події це підтвердили”.

- **присутність на території України розвідувальних служб та агентів впливу іноземної держави**

“... Головна внутрішня загроза – нестабільність політична, економічна, суспільна тощо – значною мірою формується та існує як наслідок зовнішньої загрози. Тобто це ще більш цинічна схема, коли через професійну агентуру впливу та економічні чинники зовнішній вплив реалізується не прямо, а через тих суб’єктів і ті відносини, які формуються тут”.

“...Я б не перебільшував небезпеку розвідувально-підривної діяльності проти України. Насправді російської агентури, дійсно, не так багато, як тих, хто думає по-російськи і діє по-російськи в самій Україні. Це по-перше.

По-друге, переважна більшість тих, кого ми називаємо агентами впливу, насправді не є “класичними” агенти. Вони не є “на зв’язку”, не зустрічаються з російськими офіцерами розвідки, безпеки і т.ін. Але вони діють як агенти, і це – принциповий момент”.

- **поширення незаконних видів діяльності (зокрема, піратства)**

“Якщо ми визначили громадянина України найбільшою цінністю держави, то ми повинні знати, що більшість екіпажів зафрахтованих суден складають українці, і піратство на морі впливає на цих наших громадян, і ми не можемо стояти осторонь від цього, нам потрібно, з воєнної точки зору, брати участь у цих заходах”.

- **вплив світової фінансової кризи**

“...Фінансова криза, як правило, передувє економічній. Враховуючи її глобальні масштаби, можна передбачати виникнення так само глобальних проблем, пов’язаних з економічними кризами, – поширення бідності, збільшення неконтрольованих міграційних потоків, зростання злочинності тощо. Своєю чергою, це може призвести до накопичення конфліктогенного потенціалу у світі загалом і навколо України зокрема”.

- **посилення зовнішнього впливу через економічні важелі**

“Насамперед, коли ми говоримо про зовнішню загрозу і про те, що ця загроза походить від Росії, то слід чітко розуміти, про що йдеться. Слід чітко розрізняти політичну риторичку з боку Росії і ті економічні цілі, яких вона хоче досягти. Ніхто не спростовував постулату: про що б не говорили політики, йдеться про гроші. І ці економічні цілі є очевидними.

Російський нафтогазовий комплекс завжди був сильним, і завжди Росія відстоювала його інтереси. Останнім часом почав набирати силу військово-промисловий комплекс і відповідно – військово-промислове лобі. Це чітко видно і в риторичці, і в показниках бюджету, з якого фінансуються програми розвитку нових нанотехнологій, розвитку нових озброєнь, збільшення військового бюджету тощо.

За цим треба бачити конкретні цілі. Цих цілей Росія досягала і буде досягати. І якщо, наприклад, завтра ті оборонно-промислові підприємства, що в нас є, опиняться раптом поза списком стратегічних, то хто буде їх власником? Той, хто є власником наших НПЗ – російський капітал.

Тобто, російський капітал просувається в Україні дуже успішно. І ніхто не був би проти, якби він не був до такої міри державо-центричним, як це є в Росії. Якби держава капіталом не командувала, як своїм власним. Ось у чому чому небезпека”.

- **неналежний міжнародний імідж України**

“Ще одним викликом для України є її імідж, репутація за кордоном. Без належної репутації важко впливати на партнерів за столом переговорів”.

Співвідношення внутрішніх і зовнішніх загроз

Розглядаючи співвідношення зовнішніх і внутрішніх загроз, учасники зустрічі акцентували увагу на їх зв’язку і взаємозумовленості (“це аксіома”), проте дискусійним виявилось питання критичності тих чи інших загроз (“чи внутрішні загрози автоматично призводять до розвалу національної системи безпеки, чи критичним тут є зовнішній чинник?”). Висловлювалися думки про те, що внутрішні проблеми України посилюються зовнішніми впливами. Певні зовнішні сили використовують внутрішні проблеми і слабкості України, багаторазово посилюючи їх.

У цьому контексті “зонами ризику” були названі: з географічної точки зору – АР Крим (насамперед, Севастополь); з точки зору структур – флот; з точки зору суспільних відносин – слабка консолідація політичних сил і суспільства загалом; слабкість і фрагментарність інформаційного поля.

Загалом, більшість учасників зустрічі схилялися до визнання головними саме внутрішніх загроз і викликів.

“...Найбільш загрозливим для національної безпеки України є сьогодні стан її внутрішньої політики, її внутрішній стан загалом”.

“...Тут говорилося, що судова система повністю куплена. Це перебільшення. Так, усі ми знаємо ступінь корупції. Але – є зовнішні чинники, вплив яких зумовлює незахищений стан внутрішніх структур...”.

“...Не можу погодитися з твердженнями на зразок “внутрішні ризики існують тільки через те, що є зовнішні ризики”. Ні, внутрішні ризики – українські. Не російські, не західні – українські. Інша справа – їх використання зовнішніми силами. Так, можна бачити використання Росією слабості, розбалансованості української системи прийняття державних рішень. Спостерігаючи ситуацію в АР Крим, можна дійти висновку про те, що окремі рішення центральної влади інспіровані ззовні та є провокаційними, конфліктогенними. І можна припустити, що Крим використовується не для того, щоб його банально захопити – а для того, щоб розбалансувати Україну.

Друге – інформаційний простір. Робиться все можливе для того, щоб люди не мали єдиної, загальної інформаційної системи, отже – загальних, спільних орієнтирів, інформаційних і ціннісних. Фактично, створено “каламутний” інформаційний простір. І це теж – зовнішній вплив як використання внутрішньої слабкості.

Третє – це відцентровий рух окремих регіонів. Безперечно, він посилюється під впливом ззовні, проте й центр своїми рішеннями часто допомагає, навіть, активно допомагає, в цьому”.

Внутрішні загрози

Окреслюючи внутрішні загрози національній безпеці України, учасники зустрічі відзначали, що, по-перше, загрозливі явища набули системного характеру, тобто таких масштабів і взаємозв’язків, за яких стало можливим їх самовідтворення. По-друге, ці явища є значною мірою взаємозумовленими, що вкрай ускладнює визначення причин і наслідків, отже – формування системи заходів з їх подолання.

Найбільш гострими учасники зустрічі назвали наступні загрози і виклики¹⁰.

Відсутність внутрішньої консолідації – політикуму, влади, суспільства. Учасники зустрічі відзначили високий ступінь розшарування українського суспільства за багатьма ознаками: регіональними, політичними, майновими, мовними, конфесійно-релігійними тощо. Окремі з цих розшарувань мають історичні корені, інші – виникли останнім часом. Проте, всі

вони, замість бути предметом відповідної державної політики, спрямованої на вирівнювання регіонального розвитку, усунення майнової поляризації суспільства тощо, дедалі активніше використовуються в політичній боротьбі – що призводить не лише до постійного відтворення відмінностей, але й до їх критичного поглиблення.

Своєю чергою, політична боротьба набула в Україні гіпертрофованих форм, перетворилася, фактично, на недобросовісну політичну конкуренцію, метою якої є політичне знищення опонентів і здобуття влади в будь-який спосіб. Учасники зустрічі констатували, що у вітчизняних реаліях боротьба за владу є фактично боротьбою за доступ і розподіл ресурсів, великою мірою – на власну користь учасників цієї боротьби.

“...З погляду зовні, найбільшим викликом для України є відсутність внутрішньої консолідації. Україна не може собі дозволити такого поділу з фундаментальних питань безпеки. Значно легше було б протидіяти найсучаснішим викликам, у т.ч. зовнішнім, якби народ і політичні лідери були об’єднані навколо ряду фундаментальних цінностей, які весь народ як єдине ціле готовий захищати”.

“Як відомо, “дім, поділений сам у собі, впаде”. Якщо ми маємо надвисокий рівень політичної конкуренції, причому – конкуренції поза правилами, якщо постійно змінюються правила гри в політичних елітах, і не лише в політичних, а й в економічних, і в будь-яких інших – нормалізувати таку систему неможливо. А можливо, й не потрібно.

Така ситуація зумовлена не лише особливостями державного механізму, держава є лише відбитком загальних суспільних процесів, особливостей нашої еліти, нашого “істеблішменту”, які, своєю чергою, пов’язані з особливостями його формування протягом 1980-90-х років. Якщо він побудований, зрошений на агресивному захопленні і конвертації капіталів у владу, – це, безумовно, буде поширюватися і на політику...”.

“...Протягом 17 років відбувається надзвичайно жорстка боротьба за владу. Влада – це гроші, це прибутки, це надприбутки. Український політикум повністю відірваний від суспільства...”.

“Тут йшлося про відсутність консолідації. Це так. Але, водночас дослідження свідчать про зростання числа громадян, які на питання “Чи готові Ви захистити країну?” відповідають позитивно, тобто вони готові об’єднатися проти зовнішньої загрози територіальній цілісності”.

“...З багатьох спілкувань з жителями Криму можу зробити висновок: досить поширеними є такі думки: “Віддайте Севастополь Росії – і будете жити з нею в мирі”. Я запитую: А Крим? – І Крим віддайте...”.

Високий ступінь корумпованості інститутів державної влади. Учасники зустрічі були однотайними у визначенні корупції як однієї з головних внутрішніх загроз національній безпеці України. Висловлювалася також думка про те, що найбільшою загрозою є значний ступінь корумпованості судової системи. Саме

¹⁰ Слід зауважити, що на окремих загрозах учасники зустрічі не зосереджували увагу, лише називаючи їх, – з огляду на загальне визнання та безсумнівність цих загроз. До таких загроз були віднесені, зокрема, надвисока енергоємність вітчизняної економіки та водночас – так само висока її залежність від монопольного постачальника енергоносіїв.

ця обставина ставить під сумнів увесь правопорядок у країні, унеможлиблює відновлення порушених прав, спричиняє правовий нігілізм суспільства, позбавляє всі суспільні, політичні та інші інститути незалежного арбітра у вирішенні спорів.

Серед причин корупції називалися, зокрема, згадане вище перетворення влади на засіб розподілу та перерозподілу ресурсів, надмірність бюрократичного апарату та невизначеність його завдань і функцій, корумпованість судової системи – що значною мірою унеможлиблює законний захист інтересів і прав як громадян, так і інших суб'єктів суспільного життя.

“Врешті боротьба за владу, за гроші, породила страшенне явище, яке тією чи іншою мірою було властиве Україні, але зараз воно актуалізувалося надзвичайно. Безумовно, йдеться про корупцію. Корупція всюди – починаючи від високої політики й закінчуючи ЖЕКами...”

“...Неефективний величезний бюрократичний апарат, який фактично “змушений” працювати сам на себе. Бюджет, який йому дає держава, чиновників не задовольняє, обов'язками вони не переобтяжені, – звідси надвисокий рівень корупції”

“...Фактично, сьогодні корупція стала єдиним ефективним механізмом комунікації між людиною і владою, бізнесом і чиновником. Якщо б сьогодні корупцію заборонили, багато структур і зв'язків просто перестали б працювати”

Неналежне врядування. Наведені вище характеристики значною мірою зумовлюють неналежний характер державного врядування – з точки зору як змістовних аспектів (визначення стратегії соціально-економічного розвитку країни, формування і здійснення відповідної внутрішньої і зовнішньої політики, захист національних інтересів), так і формально-структурних: державний апарат відзначається надмірністю, дублюванням функцій тощо. У результаті, система державної влади в Україні є розбалансованою та неефективною. Це повною мірою стосується системи забезпечення національної безпеки (сектору безпеки).

До головних проявів неналежного характеру державного врядування в Україні можна віднести наступні:

- **відсутність чіткого бачення мети і шляхів розвитку країни**

“...Я переконаний, що реформи потрібні, але їх важко або зовсім неможливо здійснити сьогодні. Проте, ми їх не здійснимо і завтра, якщо не буде чіткого бачення того, де має бути країна і в якому стані вона має знаходитися через п'ять років, через 10, через 30 і через 50.

Розраховувати на допомогу або активну участь нинішніх політичних гравців у цьому безперспективно, оскільки всі політичні партії (за винятком КПУ) – це не політичні партії, це передвиборчі проекти, які мають на меті отримання влади. Вони її отримують, а потім абсолютно не знають, що з нею робити. Тобто влада не є інструментом. Влада є остаточною метою”

- **фактична невизначеність національних інтересів**

“Об'єктивно, національні інтереси не сформульовані. А якщо вони формальнодесь і задекларовані,

Міжнародна експертна зустріч, 15 жовтня 2008р.



то реально не вважаються тими орієнтирами, на які спрямована діяльність органів сектору безпеки, правоохоронних та інших органів”

- **надмірність та неефективність бюрократичного апарату**

“...Сьогодні ми маємо функціонально неефективний і надзвичайно роздутий бюрократичний апарат: здається, 24 члени Кабінету Міністрів, але людей, які мають ранг міністра – ми якось нарахували 82. Жодна держава такого числа міністрів не має. Для порівняння: в Кореї сьогодні 19 міністрів, і новий Президент країни заявив, що це забагато, має бути 15...”

“Державний апарат не може виконувати зайві завдання. У держави зайвих завдань не буває. У нас дві третини завдань – зайві. Крім того, надзвичайно поширеним є дублювання функцій. Так, функції силових структур дублюютьсядесь на третину, а, можливо, й більше. Наприклад, функції управління з боротьби з корупцією та управління з боротьби з організованою злочинністю дублюються на 90%...”

- **неефективність державного управління**

“...У державі немає стратегічного менеджменту, немає навіть його засад на законодавчому рівні. Так, лише для Міністерства оборони чинним є закон про стратегічне оборонне планування. Але яким чином це Міністерство буде взаємодіяти з іншими відомствами та Кабінетом Міністрів, якщо законом це не визначено?”

Більшість заходів з удосконалення управлінських процесів є безсистемними і фрагментарними. Наприклад, у Міністерстві оборони запроваджується автоматизована система адміністративно-господарської діяльності. Навіть якщо вона буде запроваджена, то ефекту небагато, оскільки вона не буде поєднана з відповідними системами інших організацій і структур. Ми намагалися через РНБО поширити запровадження таких систем на інші органи влади – не вдалося. А це, між іншим, окреме питання реформування державного апарату...”

- **саботаж реформ, опір з боку бюрократичного апарату**

“...Концепція реформування органів кримінальної юстиції розроблена. Але вона не лише не реалізується, але й у результаті кількох обговорень перетворилася

на де що, протилежне тій ідеї, що в ній була закладена. Те ж саме сталося з концепцією реформування органів безпеки, в т.ч. Служби безпеки. Натомість, всупереч задекларованому на найвищому рівні намірам, з'являються документи, які повністю суперечать ключовим ідеям концепції. Це, у принципі, саботаж, саботаж чиновників”.

- **неналежне ставлення вищих органів влади до проблем безпеки**

Як показовий приклад, що ілюструє ставлення вищих органів влади до проблем безпеки наводився випадок з підготовкою Плану дій з виконання Стратегії національної безпеки України.

План повинен був готувати Кабінет Міністрів, проте він доручив готувати План непрофільній структурі – Службі безпеки України, і не лише готувати, але й узгоджувати, що неприпустимо, оскільки йдеться про “горизонтальне” узгодження. В результаті, до Плану внесені або суто формальні заходи, або заходи, вже фактично виконані, оскільки всі структури вносили такі заходи, “щоб було простіше працювати”.

- **розбалансованість системи реагування на кризові ситуації**

На підставі аналізу ситуацій, що розгорталися навколо повені у Прикарпатті, з одного боку, та подій у Грузії – з іншого, учасники зустрічі дійшли висновку, що система реагування на кризові ситуації в Україні є розбалансованою і внаслідок цього неефективною – що становить “реальну велику загрозу”.

- **неналежний стан Збройних Сил**

“...Коли ми говоримо про національну безпеку, про безпеку держави, то першим питанням мало б бути збільшення, як мінімум, удвічі оборонного бюджету. Того, що сьогодні отримують Збройні Сили, заздалегідь вистачає на виплату грошового утримання (дуже, до речі, невеликого) та на найнеобхідніші заходи бойової підготовки, та й то – лише частини особового складу...”.

“Армія не має зброї стримування. Попри те, що Україна вправі мати ракети малої і середньої дальності (до 500 км), вони не виробляються. Виробляється лише те, що можна вигідно продати. озброєння та оснащення власної армії залишається поза увагою...”.

- **недостатня поінформованість суспільства з питань безпеки**

Учасники зустрічі відзначали надзвичайно низький рівень поінформованості українських громадян з питань глобальної і регіональної безпеки, насамперед – стосовно особливостей сучасних систем колективної безпеки, їх цілей, завдань і процедур діяльності. В суспільній свідомості продовжують переважають стереотипи, сформовані під час холодної війни.

Мало уваги надається інформуванню з боку державних інститутів і політичних партій; окремі структури, що ведуть інформаційну роботу, віддають перевагу діяльності в тих регіонах країни, де потреба в такій роботі є порівняно невеликою. Існують проблеми добору зарубіжних фахівців, яких запрошують до України для ознайомлення громадян з міжнародним

баченням проблем безпеки; іноді ці фахівці, не знаючи особливостей і рівня підготовки української аудиторії, досягають протилежного ефекту. Надвисоким є вплив у цій сфері російських засобів масової інформації.

Слабкість демократичних традицій та інститутів. Значна частина учасників зустрічі погоджувалася з тим, що саме зазначена слабкість як об’єктивна обставина (оскільки Україна належить до молодих демократій) значною мірою уможливило інші внутрішні загрози (насамперед, корупцію), а також – знижує “суспільний імунітет” до впливів ззовні.

“...Слабкість демократичних інститутів України – це та проблема, яка породжує всі кризи, які ми зараз маємо.

Найбільшою загрозою тут є слабкість українського парламентаризму, яка виявляється насамперед у різних формах непарламентської політичної конкуренції в Парламенті. Це, своєю чергою, спричиняється слабкістю іншого демократичного інституту – виборчої системи. Без зміни виборчої системи ми не зможемо змінити формат парламентаризму, формат публічної політики в Парламенті. Тому це серйозна загроза – виборча система, парламентаризм.

Друга загроза – я назвав би її дуже просто: повна анігіляція судової системи. Втручання в судову систему спостерігається практично на всіх рівнях. Тобто, в Україні немає незалежного незаангажованого арбітра, якому б довіряло і суспільство, і політики. Більшість судових рішень в Україні куплені, і це всі знають. Але разом із судом змінюється Міністерство внутрішніх справ як орган вироблення політики, Служба безпеки як розвідувальний орган, Прикордонна служба тощо – з відповідними трансформаціями інституційного та іншого характеру...

Третя – практична відсутність місцевого самоврядування. Громада не бере участі як у вирішенні державних справ, так і в прийнятті рішень на місцевому рівні. Тому неможливо говорити про вплив через громаду, через місцеве самоврядування, на формування політики національної безпеки або участь у ній...

Четверта – відсутність аполітичного інституту державної служби. Керівники міністерств – політики – можуть мінятися хоч щороку. Але кожен приводить із собою нову команду і змінює управлінців аж до рівня середньої ланки. Так нищиться інституційна пам’ять у міністерствах і відомствах...

А на всі ці об’єктивні чинники накладається суб’єктивний чинник української політичної конкуренції – недобросовісної конкуренції, яка переростає в політичну боротьбу на знищення опонента. В результаті немає публічної політики. Рішення, які приймаються в будь-якій сфері, не кажучи вже про сферу безпеки, – приймаються без широкого публічного обговорення, без урахування думки громадськості, думки експертів”.

До проявів слабкості демократичних інститутів можна також віднести:

- **невідповідність політичних партій їх призначенню.** Нинішні політичні партії України, за невеликим винятком, учасники зустрічі характеризували як фактично виборчі проекти, мета яких отримання влади, а не просування інтересів тієї чи іншої суспільної групи



та пошук суспільного консенсусу. Влада використовується ними як засіб отримання (розподілу і перерозподілу) ресурсів, а не як інструмент суспільного розвитку.

Серед причин такого становища, крім об'єктивної відсутності глибоких демократичних традицій, називалися також особливості становлення нинішньої економічної і політичної еліти, які полягають, зокрема, у використанні нецивілізованих засобів розподілу та перерозподілу ресурсів під час переходу до ринкових відносин.

“Нинішні політичні партії (якщо мати на увазі п'ять провідних) – що це не партії, а передвиборчі проекти. Вони і створювалися не як партії – знизу, а саме як проекти – зверху вниз. І тому відбувається так: політикум, як тільки стає політикумом, автоматично (і виходу немає) відривається від суспільства. Він і не мав на увазі забезпечення інтересів суспільства, і зв'язку між ними немає, жодного зв'язку. Вони не фінансуються суспільством (за винятком партій, що приходять до влади і починає сама себе фінансувати через бюджет – який, отже, краде у виборців)”.

• неготовність суспільства до контролю над владою

“...З іншого боку – переважна більшість громадян абсолютно не поінформовані про обов'язок і можливість влади діяти в їх інтересах. Крім того, складається парадоксальна ситуація – як тільки ми обираємо людину, то відразу ж починаємо її без сумнівів підкорятися, і про жоден контроль з боку громадянина, з боку суспільства над владою не йдеться. Лише у нас депутат є начальником – з перевагами, пільгами, почестями. Але не це головне – з безперечним підкоренням свідомості громадянина цьому начальнику”.

Пріоритетність загроз

Учасники зустрічі були однаковими в думці про те, що існує потреба як у перегляді переліку загроз, так і визначенні їх пріоритетності – з метою вироблення системи ефективних заходів протидії і мінімізації наслідків їх впливу. В межах дискусії була зроблена наступна спроба викладу головних загроз національній безпеці України.

“Можна наступним чином узагальнити сказане тут з приводу загроз і їх пріоритетності.

Зовнішні загрози. *Перша – це загроза спроб з боку Росії реінтегрувати чи підпорядкувати Україну.*

Друга – від Заходу: ігнорування чи неефективні дії в допомозі розвитку. А з боку світу загалом – поширення тероризму, міжнаціональної злочинності та інше.

Але є ще один момент: Україна не встигає. Світ розвивається, а вона стоїть на місці зі своїми проблемами, зі своїми процесами. І поступово слабшає.

Внутрішні загрози. *Тут головним є питання консолідації – консолідації політичної і консолідації суспільства, це, мабуть, дві сторони одного питання.*

Друге – це системні слабкості і на політичному рівні, і на рівні політичної системи, і на рівні системи врядування. Тут два моменти. Перший: Україна втрачає можливості впливати на розвиток подій на своїй території і на своє суспільство – тобто, втрачає суверенітет. Інші будуть вирішувати її питання. Другий: дуже важливо розуміти, що суверенітет – це не підпорядкування, що держава повинна не підпорядковувати собі суспільство, економічний простір та інше, а захищати їх і давати можливість їм самим розвиватися”.

Узагальнюючи характеристики внутрішніх загроз національній безпеці України, учасники зустрічі дійшли узгодженого висновку, що результатом окресленого стану справ є загальна нестабільність і невизначеність України – політична, зовнішньополітична, економічна, суспільна. Саме це можна вважати головною внутрішньою загрозою, яка використовується зовнішніми силами для впливу на українську владу та суспільство в їх власних інтересах і багаторазово посилюється, створюючи реальні ризики дезінтеграції країни.

3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА МОЖЛИВОСТІ ВПЛИВУ НА ЦЕЙ ПРОЦЕС ЕКСПЕРТНОГО СПІВТОВАРИСТВА

Оскільки експертна зустріч відбувалася під час чергової політичної кризи в Україні, то у прогнозних оцінках експертів виявився певний песимізм стосовно розвитку подій протягом найближчих двох років¹¹. Учасники зустрічі погоджувалися з тим, що з огляду на наступні парламентські і президентські вибори, цей час буде витрачений на політичну боротьбу, а тому немає підстав очікувати на системні реформи або принципові зміни внутрішньої чи зовнішньої політики держави загалом і реформування сектору безпеки зокрема.

У середньострокових чи довгострокових прогнозах учасники зустрічі були більш оптимістичними, зокрема – висловлюючи сподівання на появу в Україні нових політичних сил, які просуватимуть інтереси середнього класу – суспільного прошарку, який, як відомо, характеризується достатніми можливостями самореалізації (включно з можливостями самостійного забезпечення добробуту), а відтак зацікавлений в суспільно-економічній стабільності, отже – в дотриманні демократичних норм, законності і правопорядку в державі.

У контексті зазначених прогнозів обговорювалося також питання можливостей неурядових структур та експертного співтовариства впливати на розвиток ситуації з метою мінімізації негативних проявів і спрямування подій у напрямі наближення України до європейських стандартів врядування, політичної діяльності, правопорядку та добробуту.

Загалом, учасники зустрічі констатували, що найближчим часом не варто очікувати попиту політичних

¹¹ 2 жовтня 2008р. Президент України В.Ющенко заявив, що готовий підписати указ про розпуск Верховної Ради VI скликання, обраної на позачергових парламентських виборах 27 вересня 2007р., через відсутність коаліційної більшості. Тобто, на момент проведення експертної зустрічі, була реальною перспектива нових парламентських виборів. Що стосується чергових президентських виборів, то час їх проведення залишається невизначеним і досі, вони можуть відбутися або наприкінці 2009р., або на початку 2010р.

сил на пропозиції експертів та аналітиків стосовно будь-яких реформ і принципових змін. Однак, експертне співтовариство не повинне припиняти роботу, *по-перше*, використовуючи всі наявні можливості для впливу на ситуацію, насамперед – через громадську думку, через оприлюднення об'єктивних оцінок і прогнозів, обґрунтованих застережень і пропозицій; *по-друге* – готуючи системні, програмні документи для нових політичних сил.

Ішлося також про використання міжнародної співпраці експертів і залучення міжнародних інститутів для експертизи документів, підготовлених неурядовими структурами для влади. Висловлювалися сподівання, що до документів, які отримали позитивну оцінку авторитетних міжнародних інститутів, влада ставитиметься з більшою увагою, що підвищить шанси реалізації пропозицій експертів.

“...Політики мають свої цілі, і вони їх будуть досягати, незалежно від привабливості та обґрунтованості наших пропозицій. Ці цілі дуже ясні – перемогти на виборах – зараз на парламентських, потім – на президентських. Думаю, після цих парламентських у нас будуть ще одні парламентські – не пізніше, ніж президентські або одночасно з ними. І до того часу нічого робитися не буде...”.

“...Кризи є рушійною силою прогресу. Вони відштовхують усе, що не є необхідним для суспільства, і ведуть його вперед. Але **криза – не час для проведення реформи**. У період кризи, коли немає консенсусу ні між політиками, ні в суспільстві, ми не можемо провести навіть вкрай необхідні реформи – хоча б в окремих секторах економіки. Якщо немає консенсусу еліт, то політична конкуренція виходить за межі публічної політики. І тому проводити сьогодні якісь глобальні реформи важко. Вони необхідні, про них необхідно говорити, але проводити їх важко”.

“...Ми маємо врешті зрозуміти, що **стабільність в Україні настане лише тоді, коли на політичну сцену вийдуть нові гравці – політичні сили, які б реалізовували і забезпечували інтереси середнього класу**.”

Абсолютно неправильно стверджувати, що в Україні немає середнього класу. Він існує приховано, латентно – але існує. Більше того, є тенденція до його збільшення.

Що це дає? Партії перестають бути “забавками в руках олігархів”. Вони фінансуються за рахунок виборців і в інтересах виборців. І вони є вигідними для всіх, як для самого середнього класу, так і для олігархів, які вже не будуть зацікавлені в утримуванні власних лобістських партій – це втрачає сенс, оскільки є дуже потужна, дієздатна політична структура (або політичні структури), які не дають можливості ситуативно проводити те чи інше рішення в чийсь особистих чи корпоративних економічних, фінансових інтересах...”.

“Я безумовно підтримаю тезу стосовно надії на середній клас. Він уже є – це довела Помаранчева революція, про яку ми тепер мало згадуємо. **Середній клас показав себе гравцем у Києві, міне 10-15 років, поки він стане національним гравцем**. І нам треба пережити цей час, який, виходячи з досвіду країн з таким самим рівнем розвитку, як ми, – буде дуже буремним і складним”.

“...Ми не можемо сьогодні давати рецептів, як створювати політичні сили, що представлятимуть середній клас і його інтереси. Але це й непотрібно. Цей процес іде. **Наше завдання – сприяти цьому процесові рекомендаціями, в т.ч., озброївши сили, що зараз народжуються і формуються, належною ідеологією**”.

“...Здається, ми маємо якимось визначитися з прогнозом ситуації. Стратегія реагування передбачає насамперед прогноз ситуації. І правильний вибір ресурсу залежить від того, як ми побачимо наступний період розвитку, зокрема, в нашому регіоні, та реальні загрози.

Такий важливий момент: ми тут неодноразово пелювали до слабкості української політичної системи. Але **треба розуміти: найближчими роками вона кращою не буде, років, як мінімум, п'ять. Чекати? Ні, я погоджуюся з тими, хто говорив, що треба шукати “острівки”, шукати людей, які здатні сьогодні робити, хай невеликі, але ефективні кроки**.

Я не думаю, що нам вдасться змінити систему, зробити системні зміни. Цілком погоджуюся з тим, що системні рішення не можна запровадити без системних змін. Це правда. Тому варто все ж знайти баланс між конкретними діями.

Не думаю, що це абсолютно неможливо – досягти мети. Принаймні, ми кілька програм довели до реалізації на державному рівні, почавши з нуля. Є ентузіасти в міністерствах. Знайти цих людей, подумати, як їх зібрати, скоординувати їх дії, – це конкретне й реальне завдання...”.

“...Ми, мабуть, могли б дати політикам сьогоднішнім, завтрашнім або й тим, що прийдуть після-завтра, чіткий план реформ. І найголовніше – бачення того, де ми маємо бути через 20-30 років”.

“...Ми можемо робити наші висновки та ідеї зрозумілими і головне – публічними. Ми повинні всі наші пропозиції, програми видавати на широкий загал, щоб всі могли ознайомитися з ними. І тоді, коли в цих програмах виникне потреба, коли з'являться нові політичні сили, але якщо вони не будуть мати ідеології стратегічної і технічної, то вони зможуть використовувати ці ідеї та напрацювання. Більше того, ці політичні сили мали б уже формуватися на базі цих ідей – потрібних і зрозумілих”.

“...Правильне було питання: а з ким розмовляти експертному середовищу? І правильною була відповідь: з тими, хто слухає. Тобто, **не слід чекати, що нас почують ті політики, які нас ніколи не почують. Треба їх шукати**. Треба їх шукати і треба їх виховувати. Це перший напрям.

Другий – хто буде розмовляти із суспільством? Я б розмовляв, але будував би розмову дещо в іншому напрямі. Ми говоримо, що треба більше інформувати про НАТО або не про НАТО, а про когось іншого. Я ставив би питання інакше: слід не інформувати населення – а вчити, як йому краще будувати власну діяльність, як йому взаємодіяти із владою. Тобто, **ідеться про правову освіту громадян. З питаннями НАТО і Росії вони розберуться самі**.

Якщо громадян навчити питати з політиків, які при владі почуваються господарями, то ці політики вже не будуть безсумнівними авторитетами і розповідати байки громадянам вони не будуть. Тобто, в роботі з населенням ми ставимо завдання не інформувати його, а змінити його запит на політичний продукт. І якщо ми таке завдання поставимо – це буде зовсім інша робота. І зовсім інший результат”.

“...Ми мусимо бути реалістами. Є довгострокові проблеми, вирішення яких дійсно потребує системних змін і зміни системи. Але є проблеми короткострокові, і їх потрібно вирішувати в межах існуючої системи та наявних можливостей. Ці можливості є, хай обмежені, сфокусовані на окремих моментах, але вони є, і їх необхідно використовувати...”.

“...Тут згадувалася Концепція реформування кримінальної юстиції, яка, пройшовши коридорами узгоджень і вдосконалень, фактично втратила сенс. Пропоную повернутися до її вихідної версії, доопрацювати силами експертів – і звернутися до компетентних та авторитетних європейських структур з проханням оцінки та надання висновку про відповідність цієї Концепції європейським нормам і стандартам. А надалі можна готувати на її підставі конкретні законопроекти, які так само подавати зовнішній авторитетній оцінці, апробації, – і вже після цього пропонувати політикам, парламентарям, урядовцям. І якщо документи, підготовлені експертами, вони можуть проігнорувати, то стосовно документа, який пройшов міжнародну апробацію, дістав позитивну оцінку авторитетної інституції, це зробити буде набагато важче...”.

“...Як ми можемо діяти в ситуації, коли ідеї, що напрацьовуються в експертному середовищі, не знаходять розуміння у владі та загалом на 90% відкидаються “в корзину”? Якщо ми дійшли висновку, що найближчі два-три роки будуть часом постійних виборів і змін еліт, то, поки відбувається політична боротьба, ми повинні почати роботу – з тим, щоб по завершенню змін надати новим політичним силам готовий продукт”.

4. НАПРЯМИ ТА ОКРЕМІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Узагальнюючи зроблений під час дискусії аналіз змін у глобальному середовищі безпеки та їх впливу на Україну, а також огляд зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, учасники зустрічі намітили напрями та окремі заходи зміцнення національної безпеки, мінімізації ризиків, підготовки системних реформувальних сектору безпеки. Надалі, під час консультацій з підготовки згаданого вище Документа, намітки експертів зазнали більшого узагальнення, були узгоджені кількість і пріоритетність цих напрямів і заходів.

Обговорюючи напрями та заходи реформування сектору безпеки (в широкому сенсі), експерти особливо застерігали від кроків, які, будучи спрямованими на покращення окремих його елементів, можуть водночас зумовити послаблення інших – і тим самим спричинити протилежний ефект.

Головними напрямками зміцнення національної безпеки загалом і сектору безпеки зокрема під час дискусії були названі наступні:

- **забезпечення консолідації суспільства**

“Необхідно досягти широкого консенсусу стосовно найбільших загроз безпеці країни. Це не просто і не легко, з огляду на складність ситуації, пов'язану з багатьма чинниками – такими, як історія, культура, традиції. Але потрібні зусилля, щоб об'єднати націю навколо певних цінностей”.

“...Регіональні проблеми, регіональна інтеграція – це надзвичайно важливі проблеми. І тут є два моменти. Перший: формування національної ідентичності, привабливої і прийнятної для всіх регіонів, і програми її впровадження в життя залежить від регіонів. Тоді це буде.

І другий – створення при виконавчій владі інструментів з регіонального розвитку, що ґрунтується на партнерстві між відповідальними органами місцевого самоуправління, центральними органами, міжнародними партнерами, які мають на меті консолідацію і покращення життя громадян”.

- **підвищення прозорості і встановлення громадського контролю над діями влади**

“Необхідна більша прозорість і підзвітність влади, щоб суспільство могло запитати з політиків, міністрів, посадовців, що ті роблять від їх імені. Залучення широких верств суспільства та громадських організацій сприятиме успіху реформ”.

- **перегляд переліку ризиків і загроз, визначення їх пріоритетності.**

“... У тому чи іншому вигляді загрози викладені у Стратегії національної безпеки. Проте, там поданий їх “зріз” станом на 2006р., тому в цій частині Стратегія потребує оновлення, потрібно внести до неї ті нові ризики і загрози, які з'явилися останнім часом”.

“Визначаючи загрози та ризики, необхідно встановити пріоритети. Головною якістю успішного кризового менеджменту є вміння визначити пріоритети за ймовірністю, серйозністю загрози та масштабами наслідків – оскільки неможливо ефективно протидіяти всім існуючим загрозам одночасно”.

- **реформа державного апарату і мінімізація корупції**

“...Особливо потрібні контроль і боротьба з корупцією в аспектах, що стосуються питань безпеки, в судовій системі... В державі повинна бути створена така атмосфера, за якої корупція чи купівля судових рішень були б неможливими...”.

“...Є виразний приклад Південної Кореї. 10-12 років тому там була започаткована антикорупційна програма “Орен”. Її першим заходом була заміна існуючого на той час корумпованого механізму спілкування влади і бізнесу на технологічно новий. Вони усунили чиновника від посередницької функції між бізнесменом, громадянином і тим, хто приймає рішення. Були запроваджені IT-технології – в Сеулі за рік вони скоротили рівень корупції у шість разів. Я не знаю, як це можна порохувати, але це офіційні дані корейської сторони.

Надалі система прийняття рішень і проходження запиту до влади та відповіді влади на запит показала, що існують зайві установи, які дублюють одна одну, а водночас – є питання у сфері суспільних, економічних і фінансових інтересів, взагалі структурно не забезпечені: тобто, можливо, не треба лише скорочувати, можливо, треба створювати одне міністерство, але скоротити 10”.

Саме впровадження цієї технологічної системи дозволило дійти висновку про необхідність радикальної зміни державного апарату: по-перше, значного його скорочення, по-друге – абсолютно чіткої постановки завдань і визначення функцій, які кожна складова цього апарату має виконувати”.

- **реформування сектору безпеки**

“...Тут часто порушувалося питання: з чого почати, що робити? Треба чітко усвідомити, що несистемні дії не можуть дати системного результату. І треба припинити пошук швидких рішень, які б дали негайний результат. В умовах розбалансованої системи правило золотой ланки не працює. Не можна знайти ту ланку, потягнувши яку, ми витягнемо весь ланцюг. Ми його розірвемо.

Тому за цих умов треба знизити рівень очікувань і привести його у відповідність до тих програмних заходів, які передбачені. Необхідно лише технічно їх одне з одним поєднати. І на перше місце я поставив би заходи, пов’язані з реформою на процедурному та організаційному рівнях. Поки ми їх не виконаємо, всі реформи будуть згорнутися на початковому етапі.

Є відомий вислів: якщо хочеш збільшити особовий склад – скороти його. Завтра ж виникне необхідність його збільшення, оскільки особовий склад скоротили, а функції – не усунули, а вони потребують виконання. І доводиться збільшувати, при чому збільшення, як правило, вдвічі перевищує попереднє скорочення. Так само, якщо ми хочемо скоротити бюрократичний апарат, а залишаємо попередній документообіг – то завтра цей апарат у кращому випадку повернеться до попередньої чисельності, в гіршому – збільшиться вдвічі. Тому необхідно починати з названих рівнів”.

“...Реформування сектору безпеки має на меті досягнення певних стандартів, притаманних країнам з розвинутою демократією, європейським країнам.

Для того, щоб це зробити, **треба визначити певну ключову реформу загальнодержавного значення, реформу інституту демократії, дотичною до якої буде реформування сектору безпеки.**

Тут я бачу лише один шлях: дуже серйозно порушувати питання необхідності судової реформи. Дотичною до неї є реформа, про яку багато сказано й написано в РНБО, – реформа кримінальної юстиції. Написано також і концепція цієї реформи, яка передбачає, по суті, реформування всіх інститутів системи безпеки не військового характеру – прокуратури, органів внутрішніх справ тощо. І це буде наш шлях...

...А щодо механізмів – не треба братися за все відразу. На все зараз у нас не вистачить ні грошей, ні часу, ні інституційних, ні політичних можливостей.

Напевне, **треба знайти серйозні тиски на політиків щодо необхідності проведення саме такої реформи – через дотичні інститути.** Тиски як зовнішні – з боку партнерів, ЄС і НАТО, так і внутрішні – з боку і експертного середовища, і громади загалом. Ці тиски потрібні для того, щоб провести або хоча б почати реформування, або почати обговорення необхідності і способів такого реформування.

...Про це потрібно почати говорити – і говорити публічно, з тиском на владу, в першу чергу. Будь-яке реформування має бути забезпечене ресурсами:

фінансовими, людськими, а також – і таким ресурсом, як зрозумілість та усвідомлення необхідності саме такого реформування”.

“...Запорукою успіху є персонал, який змушує систему працювати. Влада повинна заохочувати до роботи найкращих спеціалістів. Без найкращих спеціалістів неможливо досягти належного (найкращого) результату”.

“...У нас багато говориться про реформування і сектору безпеки, і Збройних Сил, але я сказав би так: якщо це реформування покращує систему, то це важливо. Але якщо в нинішніх внутрішніх і зовнішніх умовах певні реформування спричиняють слабкість держави, то, можливо, з ними варто було б і почекаати, оскільки те, що в тактичному плані послаблює сьогодні державу, – є небезпечним.

Наприклад, багато говорять про місцеве самоврядування. Коли в державі стабільна ситуація, потужна виконавча влада, то на фоні цього посилювати самоврядування, роль місцевих громад було б, можливо, доцільним. Але сьогодні, коли в Україні не вистачає виконавчої дисципліни і певної централізації, то робити це, мабуть, недоречно.

Сьогодні чинне законодавство забезпечує місцевому самоврядуванню, громадам можливість розвиватися. Але якщо ми даємо трохи більше прав регіонам, громадам, районам, областям, містам, то ми часто бачимо, що порушуються питання, нехарактерні для повноважень місцевої громади. Тобто, вони акцентують менше уваги на місцевих проблемах, що стосуються комунального господарства, охорони здоров’я, освіти, а часто беруться за питання, що не є в компетенції місцевої громади, – проголошення “територій без НАТО” чи поширення сепаратистських ідей – на такому фоні посилення самоврядування послаблює державу...”.

- **завершення реформування Збройних Сил**

“Ми стоїмо на засадах територіальної цілісності та недоторканності. Тому Збройні Сили разом з іншими складовими сектору безпеки, мають бути стрижнем, який повинен не допустити розширення сусільства. Але лише силовими методами це забезпечити не можна, слід залучати також і економічні, і політичні важелі впливу.

З точки зору оборонного будівництва – що ми робимо для того, щоб бути готовими зустріти нові загрози? Насамперед, опрацьовані зміни – замисел змін – до Державної програми розвитку Збройних Сил на 2006-2011рр., який враховує нові загрози і зроблений з урахуванням аналізу подій на Кавказі.

У цих змінах запропоновано, зокрема:

- **встановити воєнно-політичний паритет у Криму** за показниками корабельного складу, особового складу, потенціалу сил, що розташовані зараз у Криму. Це наша територія, і програвати на ній ми не можемо;

- **посилити Об’єднані сили швидкого реагування (ОСШР)** – це приблизно 20% загального складу Збройних Сил, які повинні бути готові складом мирного часу, без доукомплектування, виконати більшість бойових завдань;

- **посилити контроль і посилити потенціал із захисту повітряного простору.** Це дуже важливо та, як довів досвід Кавказу, – необхідно;

- **зберегти змішаний принцип комплектування Збройних Сил до 2015р.;** припинити подальше скорочення їх чисельності;

- **якісно підняти готовність основних зразків озброєння, воєнної техніки,** які безпосередньо впливають на бойовий потенціал (літаки, зенітні ракетні комплекси, радіотехнічні комплекси тощо).

Розглядаючи наш рух до системи євроатлантичної безпеки, ми впевнено залишаємо його головним стратегічним напрямом подальшого розвитку, але робимо висновок, що, на жаль, у найближчій перспективі в питаннях оборони держави нам слід розраховувати лише на власні сили. Виходячи з цього, і побудована логіка запропонованих змін”.

“...Один із справді вузлових і критичних моментів полягає в наступному. Модель реформування Збройних Сил, визначена Стратегічним бюлетенем, у принципі, орієнтована на те, що Україна буде членом системи колективної безпеки. Поза такою системою ця модель не працює.

Увесь час, доки Україна перебуватиме “на шляху до НАТО”, вона залишатиметься обмежено здатною забезпечити власну оборону. За фактом, тому що модель зорієнтована на інше. Це питання потребує вирішення.

І те, про що йшлося, – прийняття рішення про підвищення ефективності ОСШР, повітряного компонента тощо – це правильно. Так і мало бути передбачено, оскільки система, що реформується, не може втрачати ефективність на проміжних етапах, інакше – крах.

А от рішення про припинення скорочення чисельності є дещо сумнівним. Через недостатність даних важко визначити, наприклад, який відсоток структур Збройних Сил не займається військовою справою, якою є їх чисельність тощо. Потрібно визначитися, що таке “займатися військовою справою”, а що – ні. Адже на кожного, хто йде в атаку, припадає 6-7 осіб іншого персоналу. Так вони “займаються військовою справою” чи ні?”.

- **налагодження партнерських відносини з Росією**

“...Про виведення Чорноморського флоту з Севастополя потрібно говорити саме зараз, завчасно – оскільки це стосується не лише Чорноморського флоту, але й жителів Севастополя. Місто залишиться без інфраструктури, без тих робочих місць, які забезпечувала військово-морська база. Тобто, Україна, виводячи Чорноморський флот Росії, має запровадити свою інфраструктуру, інакше жителі міста залишаться без роботи – це та причина, з якої порушується питання виведення, а не для того, щоб досадити Росії. І це потрібно чітко пояснювати, оскільки спекуляції на цьому питанні вже дійсно починають драгувати.

Є позитивна ініціатива, з якою виступили українські парламентарі, – про демілітаризацію Чорноморського басейну. Це довгострокова ініціатива,

висунувши її на міжнародному рівні, Україна показала б себе дуже сильним регіональним гравцем. Така ініціатива вибила б ґрунт під ногами багатьох охочих до спекуляцій.

Як проміжний можна розглядати такий варіант: не виводити весь Чорноморський флот, а зробити в Севастополі спільну базу Україна-НАТО-Росія для боротьби з тероризмом. У цьому випадку, по-перше, ми б не порушували Конституцію, оскільки це була б спільна миротворча база, по-друге, Росії не потрібно було б виводити весь флот. Таким чином, тут немає підґрунтя для конфронтації.

Тобто, варто зосередити увагу на пошуку проєктів, цікавих і для нас, і для Росії, і для більш широкого оточення.

Чому для України становлять інтерес такі довгострокові проєкти з Росією? Тому, що це змінює внутрішню ситуацію. Тому, що плідне співробітництво з російським капіталом, як би ми його не розглядали, дає робочі місця. Воно підвищує наш потенціал. Воно змінює внутрішню ситуацію в сенсі підвищення життєвих стандартів – і це добре.

Без цього ми можемо як завгодно довго говорити, що політичний курс хороший, але люди сприймають все через самих себе, через власне становище. Тому доки ми не змінимо це становище, ніхто нам не повірить...”.

5. ПЕРСПЕКТИВИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-НАТО

Особлива увага учасниками зустрічі надавалася питанню членства України в НАТО. Експерти виявили усвідомлення того, що найближчим часом Україна не має шансів не лише вступу до Альянсу, але й отримання ПДЧ.

Проте, на думку учасників зустрічі, це жодним чином не означає, що Україна має припинити рух до Альянсу. Доцільним є зміщення акцентів – з формальних вимірів на змістовні. Тобто, замість домагатися певної формалізації своїх дій і відносин, країна має зосередитися на досягненні тих стандартів, які одночасно є вимогами членства, причому членства не лише в НАТО, але й у Європейському Союзі.

“...Україна не має шансів найближчими роками отримати не лише членство в НАТО, але й ПДЧ. З європейських столиць, зокрема Німеччини, Франції, Іспанії лунають досить відверті меседжі, що Україна може не розраховувати на ПДЧ ні в цьому році, ні в наступному...”.

“...Що стосується ПДЧ, то, з одного боку, поки що не визріло політичне рішення в Україні, її внутрішня ситуація не дозволяє позитивно оцінювати її рух в європейському та євроатлантичному напрямі. Але з іншого боку, існує глобальна ситуація в Європі, і ми бачимо, що окремі європейські країни, не бажаючи загострювати відносини з Росією, вважають, що ні сьогодні, ні завтра – не час надавати Україні ПДЧ. Цей процес буде дуже тривалим і непростим...”.

“...Сьогодні помітними є нові настрої в політикумі та суспільстві: потрібно більше рухатися в напрямі ЄС і менше – в напрямі НАТО. Так ставити

питання не можна. Ставити питання можна лише так: до ЄС, але винятково через НАТО”.

“...Можливо, є сенс подумати про те, щоб діяти в рамках наявного механізму. Наприклад, максимально наблизити План дій Україна-НАТО за формою і механізмами до ПДЧ. Так ми досягнемо того, про що вже йшлося – коли важливим буде наповнення, а не форма. І все залежатиме від того, яким буде наповнення цільових планів. Сьогодні вони містять дуже багато положень розпливчастих, нечітких і настільки загальних, що проконтролювати їх виконання дуже важко. Втім, ніхто цим особливо й не переймається...”.

“...Сьогодні ми повинні переосмислити той шлях, яким іде Україна, намагаючись отримати ПДЧ. Ми бачимо, що отримати його сьогодні неможливо.

Тому хотів би зауважити, що цей шлях – це не шлях НАТО до України, а насамперед України до НАТО та України до ЄС. І нам треба це зрозуміти. Не НАТО і ЄС пристосовуються до нас, а навпаки – ми пристосовуємося до них. І тому треба пройти свій шлях до них. Цей шлях визначений в багатьох документах – і в цільових планах, і в планах дій Україна-ЄС – це шлях досягнення певних стандартів, після якого повернення до іншого вектора буде неможливим. І цих стандартів ми маємо досягти – з формальними документами чи без них”.

“Що стосується проблеми ПДЧ. Зрозуміло, що ні в цьому, ні в наступному році ми його не отримаємо. Що в цій ситуації можна було б спробувати зробити?”

Можна було б посилити механізми контролю виконання Плану дій і, можливо, децю змінити механізми формування цільових планів. І саме на рівні формування плану спробувати використати напрацювання експертів. Тому що коли ми говоримо про реформування сектору безпеки, то є одна велика проблема. Ті політичні сили, які говорять про реформування, мають на увазі кожна своє. Цілісного бачення ніхто не має. Та й інтерес до реформування сектору не дуже великий...”.

“...З приводу прогнозу ситуації і пропозиції дій: ні для кого не є таємницею, що прогноз вкрай негативний. Стабільності нам чекати не доводиться.

Як реагувати? Нам необхідно зберегти весь той позитивний потенціал, який ми накопичили за роки співробітництва з НАТО. Актуалізувати наявні практичні програми співробітництва. Ми вже не говоримо про нові проекти – нам необхідно зберегти наявні.

Один з головних таких проектів – це Спільна робоча група Україна-НАТО з питань оборонної реформи (далі – СРГ). Сьогодні вона лишилася, фактично, єдиною потужною платформою, навколо якої ми можемо проводити ті чи інші заходи, приймати дуже важливі рішення, як для НАТО, так і для України. Навколо цієї платформи ми вирішуємо питання не лише практичного співробітництва у військовій сфері, але й безпеки, політичних і будь-яких інших питань – ми готові розглядати на засіданнях СРГ практично всі питання.

Але й ця робоча група має вже певні проблеми. По-перше, мало хто знає, що вона не є групою постійного складу, вона ситуативна, тобто скликається під ті чи інші проблеми чи завдання, які стоять на порядку денному... По-друге, технічно діяльність організації, координаційну забезпечують лише три особи секретаріату, які й без того мають досить поточних завдань. Тому було б дуже добре, якби всі причетні до СРГ державні органи та неурядові структури максимально сприяли б організації її діяльності...”.

“...До зустрічі в Таллінні на рівні міністрів обидві сторони лишилися менше місяця. Все, що ми знаємо сьогодні – що Міністр оборони (чи на той час це буде виконуючий обов’язки) братиме в ній участь. Проте, й досі невідомий ні склад делегації, що буде репрезентувати Україну на Талліннському саміті, ні пропозиції, які вона висуватиме.

Чому мене це цікавить? Тому що саме після Таллінна ми знатимемо більш-менш достовірно, якою буде оцінка прогресу, досягнутого Україною за час, що минув після квітневого саміту НАТО. Безумовно, ми розуміємо, що питання ПДЧ навряд чи буде вирішене позитивно, але ми повинні не лише зберегти обличчя нашої держави, але й запропонувати нові шляхи співробітництва – для того, щоб за будь-яких політичних змін у країні, воно не припинилося”.

“...Зустріч у Таллінні може стати початком стратегічного діалогу. Найбільш фундаментальні виклики безпеки є спільними як для НАТО, так і для України. Сьогодні, на жаль, діалог Україна-НАТО концентрується на великій кількості технічних питань. Стратегічні проблеми, що стоять перед Україною, залишаються поза дискусією.

Тому, я б порадив, по-перше, задіяти всі можливості співробітництва, щоб ініціювати дискусію із стратегічних питань безпеки на рівні Комісії Україна-НАТО. Технічні питання можуть обговорюватися експертами на рівні робочих груп, але на зустрічах високого рівня мають порушуватися питання дійсно стратегічного рівня. Тобто, міністрам потрібно запропонувати обговорити не лише перебіг реформ, але й ті питання, що ми обговорюємо сьогодні. Така ініціатива може бути сприйнята членами Альянсу, якщо Україна буде готова ініціювати та вести такого рівня дискусію.

По-друге: Україні необхідно намагатися переконати партнерів у наявності стратегії протидії загрозам національній безпеці, готовності її впроваджувати, а також – у наявності практичних засобів протидії цим загрозам. Україна не може собі дозволити не володіти стратегією, волею і засобами протидії загрозам, що стоять перед нею – вони надто серйозні. А НАТО завжди готовий допомогти в реалізації стратегії”.

6. ЗАВДАННЯ МЕРЕЖІ ПАРТНЕРСТВА

Виходячи з того, що метою співробітництва експертів у межах Мережі партнерства є сприяння участі неурядових організацій України у виробленні і здійсненні політики та реформ у сфері національної безпеки, учасники зустрічі конкретизували завдання Мережі в контексті, насамперед, трьох обставин: змін глобального середовища безпеки та їх впливу

на національну безпеку України; подовження на найближчий час перебування України поза системами колективної безпеки; актуалізації потреби зміцнення співробітництва України з НАТО і Європейським Союзом у нових форматах.

“Наше завдання – зробити практичний внесок громадянського суспільства в дискусію з питань політики безпеки і оборони. На міжнародній арені Україна має репутацію держави, де пишуться хороші доповіді з довгими, докладними переліками проблем і пріоритетних напрямів їх вирішення.

Але не вистачає розуміння того, що і як необхідно і можливо зробити ефективно. Наприклад, сьогодні ми визначили боротьбу з корупцією як пріоритетне завдання. Але як можна побороти корупцію за відсутності функціонуючої судової системи? Зрозуміло – якщо корупціонерів судитимуть корумповані суди, то це не вирішить проблему. Тому важливо, визначивши проблему, пропонувати реальні шляхи її розв’язання.

Більшість з цих українських проблем потребують українських рішень, але є, очевидно, місце і для міжнародної допомоги. Винятково важливим є спільне бачення цих проблем, шляхів їх вирішення і спільне бажання їх вирішувати”.

“...Завдання Мережі партнерства як елемента громадянського суспільства – стимулювати дискусію, яка б вела до пошуку альтернативних об’єктивних і незалежних рішень.

Це нелегке завдання в умовах молодого демократії, оскільки урядовці не люблять критики. Але одним з головних завдань громадянського суспільства є контроль над роботою (діями) влади і пропозиція альтернативних рішень – навіть, якщо вони не будуть прийняті та/або впроваджені нинішньою владою. Вони все одно повинні прориватися через систему і колись ставати рішеннями. Влада повинна бути більш відкритою, але **ще важливішим є встановлення партнерських відносин між владою і суспільством.**

Одним з напрямів може бути запровадження прозорості. Наприклад – незалежна оцінка Білої книги: наскільки важливими є результати реформ, чи достатньо в ній інформації про плани на майбутнє, чи є зміст достатньо деталізованим для потреб інформування суспільства тощо?...”

“І наступний крок – це організація дискусії з питань безпеки. Не лише разом з НАТО, але і всередині країни. Дискусії на двох рівнях – професійно-експертному та більш широкій – на професійному та загальнодержавному рівні. Оскільки, на жаль, на загальнодержавному рівні, на рівні суспільства дискусії немає. Є пропагандистські заяви з різних сторін. Одні говорять про “втягування країни у злочинний агресивний блок НАТО”, інші стверджують, що НАТО – це дуже добре. Це не дискусія, а обмін пропагандистськими штампами. А ми мусимо поважати наших громадян як думаючих людей...”

“...Експерти, на відміну від політиків, мають на 90% консенсус з усіх цих питань та загальне спільне бачення. Ми можемо дискутувати навколо певних тонкощів, мати різні погляди на одну й ту саму проблему, різні варіанти її вирішення. Але в оцінках і

баченні ситуації ми маємо схожі позиції. Тому на експертному рівні багато речей можна було б робити значно простіше”.

“...Що потрібно зробити не завтра або через рік, а зараз, коли готується зустріч у Таллінні, в т.ч. зусиллями експертів?

Перше: переглянути та чітко – не декларативно, а дуже практично визначити сучасні національні інтереси.

Друге: об’єктивно та відкрито, без будь-яких натяків, визначити загрози цим інтересам і національній безпеці загалом, у т.ч. – зовнішні, конкретизуючи, від яких саме гравців ці загрози походять, насамперед – Росії.

Безперечно, для цього потрібна велика робота, а також дані спецслужб, розвідки та контррозвідки, але тут немає, мабуть, людей, які не знають фактичних прикладів цих загроз – або вже реалізованих, або таких, що реалізуються, – цього достатньо. Не приховувати й того, що ми свідомі ризиків певної зміни або навіть охолодження ставлення до України з боку Заходу в разі зміни змісту або навіть тону його діалогу з Росією.

Третє: зробити цю інформацію відкритою – як для українського суспільства, так і для світу. Це буде першим кроком перетворення України з об’єкта на суб’єкт діалогу і сприятиме формуванню серйозного ставлення до України як до самостійного та відповідального гравця.

Нарешті, виходячи з цього, визначити як зовнішньополітичний курс, так і курс забезпечення безпеки, хоча б у загальних напрямках.

Усі ці речі могли б бути враховані під час підготовки зустрічі – звичайно, на рівні експертних рекомендацій. Тут є речі, які без держави вирішити неможливо, але принаймні такі рекомендації ми могли б дати як експерти”.

“...Отже, якщо ми напрацюємо сьогодні певний документ, то, по-перше, він буде надісланий до Альянсу, до ЄС – і там бачитимуть, що в Україні є певне розуміння, наприклад, судової реформи – не 20 різних розумінь від різних політиків, а одне спільне експертне розуміння. Те ж саме стосується реформи сектору безпеки.

По-друге, це буде Документ, який влада повинна або прийняти – і тоді можна й надалі говорити про євроатлантичний вибір, або відкинути – і тоді все це автоматично знімається разом з вибором... По-іншому впливати на владу ми не можемо”.

Отже, підводячи підсумки дискусії, а також – маючи на увазі наближення Консультацій Україна-НАТО в Таллінні та важливість цього заходу для перспектив співробітництва України з Альянсом, учасники зустрічі прийняли рішення про підготовку узгодженого Документа, в якому будуть викладені позиції експертів з головних проблем формування і здійснення політики національної безпеки України та її відповідності євроатлантичним стандартам, а також – економічним і політичним можливостям держави.

У НАПРЯМІ ДО БІЛЬШ АДЕКВАТНОЇ ТА УЗГОДЖЕНОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ¹

Головним викликом для України сьогодні залишається консолідація молодої демократії, що охоплює формування громадянського суспільства, культури політичних відносин, розвиток ефективних державних інститутів. Країна змушена вирішувати ці завдання в умовах зростаючої напруженості у навколишньому безпековому середовищі, де глобальні виклики доповнюються регіональним і геополітичним суперництвом, послабленням режиму міжнародного права та активною експлуатацією внутрішніх проблем України зовнішніми силами.

У короткостроковій перспективі Україна змушена протидіяти цим ризикам у скрутній політичній та економічній ситуації, тобто, в умовах жорстких ресурсних обмежень і триваючого політичного протистояння. Це вимагатиме цільового та скоординованого використання обмежених внутрішніх ресурсів (фінансових, людських) для досягнення реальних змін на пріоритетних напрямках. Політичним лідерам необхідно працювати над досягненням максимально можливого консенсусу стосовно політики національної безпеки, дотримуючись євроатлантичних цінностей. Державні структури безпеки повинні бути позапартійними та спрямовувати свої зусилля на зміцнення атмосфери довіри і порозуміння у відносинах з політиками та суспільством.

Потужна міжнародна підтримка, особливо з боку партнерів НАТО та ЄС, суттєво посилить здатність України протидіяти цим небезпечним викликам. Україна має поглиблювати рівень партнерства з НАТО у напрямі підтримки реформ на технічному рівні, зміцнення діалогу та відповідальності на політичному рівні. Громадянське суспільство повинне відігравати активну роль у цих процесах.

Зовнішні загрози національній безпеці України є подібними до тих, що стоять перед членами Альянсу. Найбільш суттєвий зовнішній вплив на національну безпеку держави, особливо після російсько-грузинського конфлікту, мають:

- зростаюча агресивність політики Росії, спрямованої на розширення зон впливу на пострадянському просторі з можливим використанням сили проти сусідів;
- послаблення дієвості міжнародного права та ефективності міжнародних інститутів і, відповідно, зменшення зовнішніх гарантій безпеки України;
- загострення ситуації в зонах “заморожених” конфліктів та спроби зовнішнього втручання з метою створення нових конфліктних зон як засобу втручання у внутрішні справи суверенних держав, у т.ч. України;
- відсутність консенсусу на євроатлантичному просторі стосовно відносин з Росією і, як наслідок, підірив довіри до НАТО і ЄС як гарантів ефективного захисту міжнародного права та регіональної стабільності. Україна ризикує опинитися в геополітичній буферній зоні;

- наявність глобальних ризиків, таких як тероризм, розповсюдження ЗМУ, а також піратство, яке становить загрозу для громадян України – моряків торговельного флоту.

Серйозність зовнішніх викликів посилюється наявністю наступних внутрішніх проблем в Україні, які набули загрозливого характеру:

- гостра міжпартійна конфронтація, не здатність до компромісу та слабкі традиції парламентаризму призвели до політизації майже всіх сфер (у т.ч. питань національної безпеки), сприяли надмірному популізму та збільшили розрив між політичною елітою і суспільством;
- поглиблення розширювання суспільства за регіональними, політичними, майновими, релігійними, мовними ознаками. Відсутність політики регіонального розвитку та нерівномірний регіональний розподіл ресурсів державою ускладнюють існуючі проблеми. Світова фінансово-економічна криза, зовнішня інформаційна експансія, незаконна видача іноземних паспортів українським громадянам загрожують подальшим розширюванням суспільства;

¹ Стратегічна оцінка провідних українських і зарубіжних експертів у рамках Мережі партнерства Україна-НАТО щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства. Головною українською організацією був Центр Разумкова (м.Київ); головною зарубіжною організацією – Міжнародний центр оборонних досліджень (м.Таллінн). Документ підготовлений Центром Разумкова за результатами експертної зустрічі, проведеної 15 жовтня 2008р., та наступних консультацій.

Центр Разумкова вважає за необхідне висловити застереження, що повний зміст Документа та висновки не обов'язково співпадають з офіційною позицією інституцій, представники яких брали участь у дискусії.

- *неефективність* вкрай громіздкого державного апарату, недосконалість механізмів стратегічного державного менеджменту та методів формування політики прийняття та реалізації рішень через надмірну політизацію та розбіжності в цілях і методах діяльності різних державних інститутів;
- *слабкість демократичних інститутів*, особливо судової системи, розбалансовує політичну систему, позбавляючи її нейтрального арбітра, та унеможливує дотримання прав і свобод громадян;
- *залежність економіки від монопольного постачальника енергоносіїв*;
- *розбалансованість системи національної безпеки* через неузгодженість реформ у різних структурах сектору безпеки, послаблення можливостей реагування на кризові явища, зростання протиріч між змістом і темпами реформування Збройних Сил, інших структур сектору безпеки, з одного боку, і процесом наближення України до членства в НАТО – з іншого.

Існує ряд факторів, що заважають зусиллям, спрямованим на вирішення внутрішніх проблем. Головні внутрішні загрози поглиблюються/формується внаслідок зовнішніх впливів, спрямованих на реалізацію національних інтересів інших держав. Реформи гальмуються через високий рівень корупції та низьку зацікавленість політичних гравців у створенні системи надійних перешкод порушенням законодавства. Предметна професійна дискусія/діалог з проблем безпеки підміняється пропагандистськими деклараціями на національному та міждержавному рівнях, у т.ч. перебільшенням або недооцінкою впливу “російського чинника”. Наслідками міжнародної економічної кризи стануть загострення проблем та скорочення наявних ресурсів.

Відповідь України на зазначені виклики може досягти поставлених цілей лише за умов ретельного визначення пріоритетів та їх ефективної реалізації. Необхідна мобілізація обмежених власних ресурсів держави – фінансових, людських, наукових, політичних – задля досягнення реальних змін за визначеними напрямами. Короткострокові заходи мають бути сфокусованими та реалістичними – спрямованими на найслабкіші місця діючої системи, але з урахуванням існуючих ресурсних обмежень, інституційних недоліків та політичної боротьби. Вони мають доповнюватися довгостроковими реформами, які нівелюють ці перешкоди шляхом глибоких системних трансформацій.

Не варто сподіватися на швидкі якісні зміни в українському політичному середовищі – нагальні проблеми безпеки повинні вирішуватися в умовах існуючих реалій. Сектору безпеки необхідно ініціювати узгоджену, прогресивну політику змін, не чекаючи на ініціативу з боку політиків, але заручившись їх підтримкою. За цих умов важливими є залучення суспільства та політичної еліти, інформування їх з питань безпеки та пошук широкого консенсусу задля підтримки послідовної політики безпеки. Важливими факторами успіху будуть мобілізація зовнішніх ресурсів і позитивного політичного тиску. Навіть незначні зусилля

мають бути узгоджені на міжвідомчому рівні в частині їх відповідності системним змінам та впливу на створення додаткових можливостей.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

1. **Зміцнення незалежних демократичних інститутів.** Необхідні термінові заходи з відновлення незалежної системи судочинства як справедливого арбітра враженої кризою політичної системи та зміцнення виборчої системи для забезпечення підзвітності політичних лідерів і партій перед виборцями. Проведення відповідних реформ блокується або гальмується через політичні інтереси. Для розблокування цих проблем і просування реформ у напрямі досягнення європейських стандартів важливою є активна зовнішня участь.
2. **Боротьба з корупцією.** Подолання корупції у державі є необхідною передумовою підвищення рівня довіри та лояльності громадян. За відсутності ефективної системи судочинства, Україні слід зосередитися на запровадженні системних змін, спрямованих на усунення передумов корупційних діянь, підвищення прозорості прийняття рішень і створення альтернативних легітимних засобів впливу громадян і бізнесу на процес прийняття владних рішень.
3. **Оборонні можливості.** Оборонна політика й надалі має орієнтуватися на інтеграцію до системи колективної безпеки (євроатлантичну інтеграцію) з усвідомленням, що Україна повинна бути здатною власними силами протидіяти кризам на ранніх стадіях і до моменту мобілізації міжнародної підтримки. Наявність таких можливостей є особливо важливою і критичною на етапі підготовки до вступу до НАТО. Головну увагу слід надати короткостроковим заходам з вирішення питань критичної важливості: запобігання виникненню конфліктних ситуацій на території АР Крим, зміцнення контролю повітряного простору, боєготовності Об'єднаних сил швидкого реагування. Більш широкі реформи повинні тривати згідно з обгрунтованими планами із збереженням змішаної системи комплектування (за призовом і за контрактом) до 2015р.
4. **Система стратегічного менеджменту.** Зміцнення механізмів управління на найвищому рівні є життєво важливою передумовою розробки ефективної політики та впровадження реформ. Удосконалення системи вироблення політичних рішень потребує покращення міжвідомчої координації та міжпартійної консолідації. Система стратегічного планування потребує модернізації у напрямі забезпечення відповідності між політикою і планами, заходами та ресурсами. Створення та постійне удосконалення національної системи кризового менеджменту є критично важливими. Сектор національної безпеки має залишатися поза міжпартійними спорами (та позбавленим корупції, пов'язаної з боротьбою за ресурси) під цивільним демократичним управлінням і контролем.



5. **Діалог з питань безпеки.** Сучасний стан дискусій є політизованим, емоційним і недостатньо інформованим. Представники сектору безпеки повинні розпочати розширений публічний діалог із громадськістю, експертами, політиками – з метою створення атмосфери розуміння проблем безпеки у суспільстві та інформованого, конструктивного підходу з боку існуючих і майбутніх політичних сил.
6. **Інформаційний простір.** Збереження цілісності інформаційного простору, а отже, забезпечення широкого доступу громадськості до інформації з різних джерел є критично важливим для свідомого вибору громадян. Необхідні зусилля, спрямовані на створення рівних умов через зміцнення незалежних ЗМІ, створення громадського телерадіомовлення, заохочення професіоналізму представників ЗМІ. Кращому доступу до інформації має сприяти якісне телерадіомовлення українською мовою та мовами національних меншин. Державі необхідно зміцнювати прозорість своєї політики через діалог із суспільством.
7. **Консолідація суспільства.** Україні потрібна ефективна політика національного об'єднання з метою протидії внутрішнім та зовнішнім впливам, що формують відцентрові сили між регіонами України. Пріоритетом державної політики має бути покращення рівня життя громадян у регіонах шляхом налагодження співробітництва між центральними органами влади, місцевими адміністраціями, суспільством і міжнародними партнерами.
8. **Політика стосовно Росії.** Україні слід діяти виважено, але активно з метою врегулювання можливої конфронтації з Росією, продовжуючи співробітництво у сферах спільних інтересів. Необхідно максимально задіяти потенціал двосторонніх зв'язків через довгострокові програми культурного, освітнього співробітництва та персональних контактів громадян, регіонів і політичних еліт.
9. **Енергетична безпека.** Заходи з диверсифікації, видобутку, енергозбереження повинні бути доповнені зусиллями з розбудови системи колективної енергетичної безпеки з метою розподілу ризиків і впровадження спільних заходів з партнерами ЄС (наприклад, використання підземних газосховищ в Україні для зберігання спільних стратегічних резервів). Україні необхідно надавати більше уваги захисту стратегічних об'єктів енергетичної інфраструктури.

ПЕРСПЕКТИВНИЙ ФОРМАТ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-НАТО

Декларація Бухарестського саміту про перспективи України з набуття членства в НАТО та незмінність стратегічного зовнішньополітичного курсу держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію забезпечують перспективи стратегічної стабільності для України. Водночас, виникають ризики стратегічної вразливості. З метою мінімізації тривалості та рівня цих ризиків критично важливим є питання збереження

темпів євроатлантичної інтеграції України, активне та більш конструктивне співробітництво з країнами НАТО, що сприятиме здатності України протидіяти викликам та здійснювати успішну роботу за пріоритетними напрямками, зазначеними вище.

ПРОПОЗИЦІЇ

- **Поглибити рівень дискусії на рівні Україна-НАТО зі стратегічних питань** європейської та євроатлантичної інтеграції України, що допомогла б зменшити невизначеність у відносинах України з Альянсом та знизити рівень напруженості їх відносин з Росією. Така дискусія повинна зосередитися на конкретних ініціативах, впровадження яких дало б суттєвий результат для підвищення взаємної безпеки.
- **Підвищити ефективність взаємодії за існуючих форматів співробітництва** з метою їх наближення до рівня ПДЧ (замість акцентування уваги на термінах початку ПДЧ). З цією метою необхідно створити детальну “дорожню карту” ключових реформ, яка б забезпечила чіткий механізм якісної оцінки їх впровадження та підвищення рівня відповідальності через механізми двостороннього контролю із залученням громадськості.
- **Ініціювати довго- та короткострокові проекти співробітництва, що могли б уже найближчим часом дати результати** і продемонструвати широкий громадській прояви вигідного співробітництва. Необхідно розглянути можливість надання Україні права участі у проектах НАТО, передбачених для країн-членів.
- **Стимулювати участь недержавного сектору** у формуванні та оцінці виконання політики національної безпеки, а також з метою формування порядку денного діалогу Україна-НАТО, використовуючи Мережу партнерства Україна-НАТО. Можливі напрями такої діяльності:
 - оцінка виконання Плану дій Україна-НАТО і щорічних Цільових програм, можливої “дорожньої карти” із залученням представників неурядового сектору, які вже мають досвід моніторингу Плану дій Україна-ЄС;
 - активна участь у проведенні оглядів сектору безпеки, незалежний аналіз планів реформ та “білих книг” структур безпеки;
 - незалежна якісна оцінка реалізації Стратегії національної безпеки;
 - створення в Україні міжнародної школи стратегічного менеджменту в секторі безпеки (на що вже передбачене часткове фінансування з Державного бюджету у 2009р.).

У нинішній ситуації Україна залишається відкритою як для “західного”, так і для “східного” зовнішніх впливів, результат протистояння яких може стати визначальним чинником як для її майбутнього, так і для майбутнього європейського регіону. Це вимагає активізації зусиль України та її зовнішніх партнерів у просуванні взаємовигідного проекту європейської та євроатлантичної інтеграції України. ■