

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 2 (106)

2009

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,
свідоцтво КВ № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. І.Мазепа, 34
2-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
посилання на журнал
"Національна безпека і оборона"
обов'язкове

Фотографії:
static.panoramio.com – обкладинка, pit.dirty – стор. 22
НАТО – стор. 24, 27, 29, k.img.com.ua – стор. 34,
www.vokrugsveta.ru – стор.37,
img1.liveinternet.ru – стор.40,
artofwar.ru – стор.41,
otvaga2004.narod.ru – стор.42,

© Центр Разумкова, 2009

Видання журналу здійснено за підтримки
Посольства Королівства Нідерландів в Україні

З М І С Т

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ БЕЗПЕЦІ ПОТРЕБУЮТЬ ПОШУКУ СПІЛЬНИХ ВІДПОВІДЕЙ 2

БЕЗПЕКА УКРАЇНИ У ХХІ СТОЛІТТІ:
ВИКЛИКИ ТА ПОТРЕБИ В КОЛЕКТИВНИХ ЗАХОДАХ 3

ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ
(Виступи учасників Фахової дискусії) 7

Ігор АРГУЧИНСЬКИЙ 7

Віктор КОРЕНДОВИЧ 8

Євген ШЕЛЕСТ 9

Петро КАНАНА 9

Олександр БЕЛОВ 10

Валерій ЧАЛИЙ 11

Михайло ГОНЧАР 12

Олександр ЛИТВИНЕНКО 13

Юрій РУБАН 14

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ 14

Вадим ГРЕЧАНІНОВ 15

Олег БОДРУК 16

Андрій СОБОЛЕВ 17

Олександр СЕМІКОВ 17

Сергій ДЖЕРДЖ 18

Ігор ДОЛГОВ 19

Володимир ВАГАПОВ 19

СТАТТІ

ДЕФІЦИТ БЕЗПЕКИ: ЧИННИКИ, ТЕНДЕНЦІЇ, РОЛЬ
ЕКСПЕРТНОГО СПІВТОВАРИСТВА У ПОДОЛАННІ
Микола СУНГУРОВСЬКИЙ 21

ПЕРЕЖИТИ ВАЖКІ ЧАСИ
Джеймс ШЕРР 28

СПІВПРАЦЯ З УКРАЇНОЮ У 2009р.
Андерс ОСЛУНД, Джонатан ЕЛКІНД, Стівен ПАЙФЕР 31

КАНАДІ СЛІД ПРАГНУТИ "СТАРОГО" НАТО
Джеймс БІССЕТ 39

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ: ДОСВІД ПЕНТАГОНУ
Леонід ПОЛЯКОВ 43

БЕЗПЕКА ОЧИМА ГРОМАДЯН: ВІД НАЦІОНАЛЬНОЇ ДО ОСОБИСТОЇ 47

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

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ БЕЗПЕЦІ ПОТРЕБУЮТЬ ПОШУКУ СПІЛЬНИХ ВІДПОВІДЕЙ

Протягом останнього десятиріччя глобальне середовище безпеки зазнало глибоких змін, які дали підстави для висновків про дефіцит безпеки на всіх рівнях і припущень про можливість нової холодної війни. Так звані “нові загрози” (як і відновлені “старі”) набули комплексного характеру і продемонстрували надзвичайну швидкість поширення та охоплення цілих регіонів і світу загалом¹. Водночас складні процеси, пов’язані з формуванням нових центрів впливу, зміною складу провідних світових гравців призвели до відновлення та посилення геополітичної конкуренції і спричинили як загострення “заморожених” конфліктів, так і виникнення нових конфліктогенних зон, у т.ч. в євроатлантичному просторі.

Однією з головних тенденцій десятиріччя стало зростання амбіцій Росії щодо регіонального і світового лідерства та формування “привілейованої” зони її інтересів у межах пострадянського простору. Для утвердження своїх позицій Москва вдалася до економічного тиску, використання в якості інструменту зовнішньої політики механізмів постачання енергоносіїв, “стимулювання інтересу” окремих держав і їх посадовців до підтримки її позицій та ініціатив, у т.ч. – стосовно третіх сторін.

Така ситуація призвела до напруженості у відносинах між Росією і ЄС, США та НАТО. У сфері безпеки дедалі більше загострювалися спори навколо розширення Альянсу, розміщення елементів ПРО в Європі, подій на Балканах, військової операції в Афганістані тощо, у сфері європейських відносин – дискутувалися проблема приєднання Росії до Європейської Енергетичної хартії і Договору до неї, ініціатива Східного партнерства, наміри спільної участі в реконструкції української газотранспортної системи.

Зазначені процеси не лише призвели до нового протистояння Росії і Заходу, але й виявили брак єдності позицій як США і ЄС, так і всередині ЄС і НАТО з багатьох питань безпеки загалом і побудови відносин з Росією зокрема. Значною мірою це зумовлено складними внутрішніми процесами, пов’язаними в ЄС – з його розширенням і структурно-інституційними змінами в рамках Лісабонської угоди, в НАТО – з проблемами функціональної, структурної і ресурсної достатності та різним баченням шляхів і цілей трансформації Альянсу².

Нарешті, призупинення Росією чинності Договору 1990р. про звичайні збройні сили в Європі, нормативне закріплення можливостей використання Збройних Сил за межами РФ та її участь у конфлікті на Кавказі в серпні 2008р., поставили під сумнів дієвість міжнародної європейської та ширше – євроатлантичної системи безпеки, побудованої на Гельсінських угодах, домовленостях і гарантіях 1990-х років.

В особливо уразливому становищі, з точки зору безпеки, опинилась Україна³.

З одного боку, відмовившись від ядерної зброї як засобу стримування, вона не отримала дієвих зовнішніх гарантій безпеки та механізмів їх забезпечення, скоротивши свої Збройні Сили та почавши їх реформування за стандартами НАТО – не змогла забезпечити повномасштабну інтеграцію до Альянсу. Така ситуація зумовлена переважно внутрішньою слабкістю, непослідовними та суперечливими діями самої України, неефективністю української влади, її зосередженням на корпоративних інтересах на шкоду національним інтересам і стратегічним цілям.

Однак, з іншого боку, існують і зовнішні чинники, що перешкоджають як євроатлантичній інтеграції України, так і отриманню нею дієвих гарантій безпеки. Згадані вище процеси перегрупування сил у євроатлантичному просторі, брак єдності позицій в ЄС і НАТО, неготовність їх держав-учасниць до спільного розв’язання проблеми російських амбіцій зумовлюють зниження уваги Заходу до України (та інших східноєвропейських країн) та зосередження її на Росії, про що свідчить, зокрема ініціатива США “перезавантаження” відносин з Москвою. Сьогодні доля цієї ініціативи не є очевидною, проте існує ризик розв’язання проблем великих гравців коштом слабших партнерів⁴.

Таким чином, реальною є перспектива сповзання (або виштовхування) України до зони впливу РФ, що, крім втрати Україною зовнішньополітичної самостійності, загрожує виникненням нових ліній поділу в Європі. Уникнення такого розвитку подій потребує як зусиль самої України, так і допомоги з боку її західних партнерів.

Загалом, окреслені події і процеси з усією очевидністю засвідчили, що міжнародні системи безпеки, створені у II половині минулого століття, потребують оновлення. А світова фінансово-економічна криза 2008р. виявила не лише неготовність національних урядів до оперативних та адекватних дій, але й недостатність можливостей Бреттон-Вудських інститутів – міжнародних фінансових установ, покликаних насамперед забезпечувати стабільність світової валютно-фінансової системи та запобігати глобальним фінансовим потрясінням.

Це ставить уряди, експертне співтовариство, міжнародні інститути, міжнародну спільноту загалом перед необхідністю пошуку спільних рішень, загальноприйнятних шляхів адаптації і трансформації міжнародних інститутів забезпечення безпеки в усіх сферах, формування нових його механізмів, відповідних характеру і природі сучасних загроз.

¹ Докладно див. статтю М.Сунгуровського “Дефіцит безпеки: чинники, тенденції, роль експертного середовища в подоланні”, вміщену в цьому журналі.

² Див., наприклад, статтю Дж.Біссета “Канаді слід прагнути “старого” НАТО”, вміщену в цьому журналі.

³ Див. також статтю Дж.Шерра “Пережити важкі часи”, вміщену в цьому журналі.

⁴ Див. статтю А.Ослунда, Дж.Елкінда та С.Пайфера “Співпраця з Україною у 2009р.”, вміщену в цьому журналі.

БЕЗПЕКА УКРАЇНИ У ХХІ СТОЛІТТІ: ВИКЛИКИ ТА ПОТРЕБИ В КОЛЕКТИВНИХ ЗАХОДАХ

У жовтні 2008р. експерти неурядових і державних інституцій об'єднали зусилля з метою здійснення стратегічної оцінки стану національної безпеки України. В підготовленому Документі “У напрямі до більш адекватної та узгодженої політики національної безпеки України”¹ визначені головні виклики для української демократії у надзвичайно динамічному та нестабільному середовищі безпеки, що характеризується комбінацією глобальних загроз, відновленням регіональної геополітичної конкуренції та загостренням внутрішніх проблем, які активно використовуються зовнішніми силами.

УКРАЇНА В ДИНАМІЧНОМУ ОТОЧЕННІ

За час, що минув після підготовки згаданого Документа, відбувся ряд подій і з'явилися нові чинники, що посилюють актуальність зазначених у ньому тенденцій.

Фінансово-економічна криза додала нових і трансформувала старі ризики на світовому, регіональному та національному рівнях. Загострення економічної і політичної ситуації є підтвердженням нездатності української влади діяти узгоджено і скоординовано під час подолання комплексних проблем, що охоплюють практично всі сфери життєдіяльності суспільства та держави. Збіг зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів може спричинити катастрофічні наслідки для України.

Готовність РФ до застосування жорстких заходів, попри економічні втрати та погіршення міжнародного іміджу, заради досягнення політичних цілей з новою силою продемонстрована під час “газового конфлікту” в січні 2009р. Попри негативні економічні наслідки світової кризи, дії Кремля стають дедалі агресивнішими у просуванні власних інтересів. “Перемоги” в російсько-грузинському конфлікті та в “газовій війні” додають упевненості Росії в діалозі з ЄС, НАТО та США. Кремль відкрито розглядає пострадянський простір як виняткову зону власних інтересів. Посилюється підтримка сепаратистських рухів, експансія російського капіталу в українську економіку додає нових важелів як економічного, так і політичного впливу Росії. За цих умов Україні в найближчій перспективі не варто розраховувати на появу в політиці Росії внутрішніх стримуючих факторів. Існує ризик збройного інциденту внаслідок імпульсивних дій однієї зі сторін у місцях дислокації об'єктів ЧФ РФ.

Відсутність єдиної принципової позиції євроатлантичної спільноти та ефективних відповідей на нові та трансформовані старі загрози регіональній безпеці посилюють відчуття країнами Центральної і Східної Європи (ЦСЄ) вакууму безпеки. Це стосується питань як воєнної, так і невоєнної безпеки: невизначеність у зв'язку з припиненням Росією участі в Договорі про звичайні збройні сили в Європі; спори з Росією

навколо питань ПРО, нездатність ЄС ефективно забезпечити спільну енергетичну безпеку, ознаки намагання ЄС, НАТО та США відновити співробітництво з Росією, нехтуючи інтересами країн ЦСЄ. Наслідками такої політики може стати зменшення впливу євроатлантичної спільноти на процеси розвитку демократії, зміцнення безпеки та стабільності у Східній Європі. Так, зміну формату відносин Україна-НАТО (запровадження Річних національних програм – РНП) певна частина українського істеблішменту та політичних сил намагаються представити як прагнення Альянсу до зниження рівня співробітництва.

Загострення економічної і внутрішньополітичної кризи в Україні, яка вже спричинила зниження суспільної довіри до влади до критичного рівня та піддала сумніву її здатність захистити громадян від наслідків економічних негараздів, стабілізувати ситуацію та забезпечити наступний стійкий розвиток.

- **Набуває реальних ознак загроза виникнення внутрішнього конфлікту**, спричиненого зростанням розриву між елітою та суспільством, масовим зубожінням громадян, втратою довіри до влади. Як влада, так і опозиція неспроможні ефективно протидіяти таким тенденціям, а іноді зацікавлені у збереженні таких тенденцій як аргументу в боротьбі з політичними опонентами. Протести на економічному підґрунті, за умов розпалювання українськими політиками існуючих протиріч і цілеспрямованого зовнішнього впливу, можуть перерости в сепаратистські заворушення. Крім відомих проблем Криму, зростають ризики дестабілізації ситуації на Південному Сході та в окремих західних регіонах України, де до чинників різкого економічного спаду, цілеспрямованого маніпулювання суспільною свідомістю, провокаційних дій деструктивних політичних сил додається криміналізація враженого кризою суспільства.
- **Продовжується руйнація життєво важливих інститутів держави**, в т.ч. системи судочинства та національної безпеки. Призначення на ключові посади міністерств і відомств відбувається за принципами політичної та особистої лояльності.

¹ Документ був підготовлений за результатами експертної зустрічі, проведеної Центром Разумкова 15 жовтня 2008р., та наступних консультацій з українськими та міжнародними експертами в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО.

Подвійний політичний і ресурсний тиск, під яким перебувають службовці, зумовлює політизацію державних органів влади та підвищує корупційність державної служби. Спостерігається поєднання політичного та міжвідомчого протистояння, яке негативно впливає на й без того слабку міжвідомчу взаємодію.

- **Легітимність демократичної системи ставиться під сумнів** через нездатність влади протистояти кризі. Активна присутність російських ЗМІ в українському інформаційному просторі дозволяє пропагувати переваги російської “авторитарної стабільності” над українським “демократичним хаосом”. У суспільстві послідовно формується запит на “сильну руку”, а критично низький рівень довіри до діючої політичної еліти створює передумови приходу до влади радикальних політичних сил вже на наступних виборах. З іншого боку, значна частина громадян не готова до заміни існуючої в Україні політичної системи – недосконалої, але такої, що забезпечує демократичні вибори, свободу преси, відкрите обговорення політичних ідей і поглядів – на авторитарну. Спроба здійснення політики “сильної руки” в Україні може створити додаткову напруженість всередині суспільства, а також між політичною елітою та певною частиною суспільства, що призведе до зниження стабільності в країні.
- **Загроза “дефолту суверенітету”** може стати наслідком комбінації та взаємного впливу внутрішніх соціально-економічних проблем, слабкості влади та зовнішніх впливів. “Дефолт суверенітету” несе загрозу зміни фундаментальних засад української державності та непрогнозовані наслідки для регіональної безпеки і стабільності.
- **Критичний стан обороноздатності.** Відчуття безперспективності чинної оборонної політики за відсутності надійних зовнішніх гарантій безпеки спонукає до пошуку альтернативних рішень, зокрема нарощування чисельності Збройних Сил або створення нових засобів стримування (аж до відновлення ядерного потенціалу). Такі ідеї знаходять підтримку в певних колах без належної оцінки їх реалістичності, ефективності або можливих непрогнозованих негативних наслідків. Зокрема, сьогодні Збройні Сили України, враховуючи їх чисельний склад, кількість і якісний стан озброєнь перетнули межу, за якою ще можна повернути процес їх трансформації у зворотному напрямі.
- **Проблеми міжвідомчої координації стали критичним фактором системи державної влади.** Глобальна криза продемонструвала, що Україна є суб’єктом ризиків глобалізації, але не має достатніх можливостей впоратись із ситуацією усередині країни та важелів просування власних інтересів на зовнішній арені. Неефективність органів виконавчої влади, слабка координація з боку таких ключових органів, як РНБО та МЗС через активне використання їх можливостей у внутрішньополітичній боротьбі значно ускладнює можливості міжнародного співробітництва України, в т.ч. отримання консультативної і технічної допомоги. Неефективне використання механізмів міжнародних консультацій сприяє поступовій маргіналізації української влади. Завдання якісної та скоординованої підготовки першої Річної національної програми у визначені терміни стало для України черговим тестом на здатність мобілізувати можливості держави на досягнення важливих цілей. Результати цього тесту на сьогоднішній день можна віднести скоріше до негативних.

Погіршення міжнародного іміджу України і зниження здатності влади до налагодження діалогу

із зовнішніми партнерами внаслідок перманентної внутрішньополітичної кризи, неузгодженості дій гілок влади (і висловлювань їх представників), провалу реформ тощо. Непрозорий механізм прийняття рішень викликає претензії до України з боку міжнародних партнерів стосовно ігнорування їх легітимних інтересів. Крім того, потужна інформаційна кампанія з боку Росії формує репутацію України як “ненадійного партнера”, “конфліктної зони”, що збільшує інвестиційні ризики, зменшує можливості для зовнішньої підтримки та відповідає тактичним інтересам Кремля стосовно погіршення привабливості України в очах її громадян – як моделі розвитку, і в очах Заходу – як партнера та потенційного члена НАТО та ЄС.

ПРІОРИТЕТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЗАХОДИ З ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

У Документі, підготовленому в жовтні 2008р., були визначені дев’ять пріоритетних напрямів національної безпеки, головними з яких є: зміцнення незалежних демократичних інститутів, оборонні можливості, консолідація суспільства, політика стосовно Росії, енергетична безпека. У Документі також підкреслено, що в найближчій перспективі, з огляду на жорсткі економічні та політичні обмеження, потрібна неупереджена оцінка результативності державної політики – з метою своєчасного її коригування та мобілізації ресурсів на досягнення відчутних змін. Представники громадянського суспільства та державного сектору безпеки повинні стати ініціаторами більшості запропонованих заходів, не чекаючи на ініціативу політиків, але розуміючи необхідність підтримки на політичному рівні.

Важливість визначених пріоритетних напрямів не зменшилась, але розвиток безпекової ситуації за останні п’ять місяців змусив переглянути пріоритетність і, частково, зміст цих напрямів, визначивши проблеми економічної та енергетичної безпеки як найбільш гострі.

Перш за все, необхідна узгодженість у роботі виконавчої влади як у питаннях формування, так і впровадження єдиної політики. Це вимагає припинення, або, щонайменше, зниження рівня суперечок між Президентом (його Секретаріатом) і Прем’єр-міністром (Кабінетом Міністрів). Без налагодження співпраці між гілками влади немає сенсу говорити про здатність до ефективної протидії сучасним внутрішнім і зовнішнім викликам.

За нових умов, крім перегляду політичних пріоритетів, експерти запропонували нові підходи та головні заходи, яких слід вжити негайно. Реалізація цих пропозицій, за допомогою зовнішніх зацікавлених сторін, має забезпечити створення в Україні нових можливостей (і посилення наявних) з подолання кризи, стабілізації ситуації, поступового переходу до стійкого розвитку. Необхідними умовами та головними пріоритетами на найближчу перспективу є наступні.

Економічна безпека. Принципове значення має укладення антикризових домовленостей з МВФ та іншими міжнародними кредиторами, що може стати позитивним сигналом для припливу зовнішніх фінансових ресурсів. Необхідною умовою для цього є наявність чіткої урядової програми дій, яка враховує наступні взаємопов’язані моменти:

- заходи з оздоровлення фінансово-кредитної системи України та подолання негативних тенденцій у валютній системі з урахуванням потреб захисту найбільш постраждалих і незахищених верств населення, підвищення їх довіри до банківської системи;
- реструктуризація бюджету з метою зменшення та забезпечення покриття бюджетного дефіциту;
- реструктуризація зовнішніх боргів, врахування всіх боргових зобов’язань – як у державному, так і в

корпоративному секторі – з метою, *по-перше*, запобігання дефолту, *по-друге*, уникнення непередбачуваних шоків на внутрішньому валютному ринку;

- підтримка і стимулювання економічної активності насамперед на внутрішньому ринку через забезпечення платоспроможного попиту на ньому; пріоритетними мають бути енергетичний сектор, агропромисловий комплекс, високотехнологічне виробництво, розвиток малого та середнього бізнесу.

Енергетична безпека. Попри певне відчуття врегулювання “газового конфлікту”, залишаються багато чинників, здатних сприяти його відновленню в будь-який момент, переважно за ініціативи Росії. З метою запобігання цьому, Україна має сформувати зрозумілу, цілеспрямовану та ефективну енергетичну політику, здатну переконати ЄС у вагомості свого внеску в енергетичну безпеку Європи. Остаточне врегулювання “газового конфлікту” та подолання (спочатку принаймні пом’якшення) його наслідків можливе за умов нормалізації відносин на газовому ринку та підвищення надійності всього ланцюга енергозабезпечення – видобуток, продаж-купівля, транспортування, споживання – з урахуванням інтересів всіх його учасників. Пріоритетними напрямками мають бути:

- забезпечення прозорості газових контрактів і всього ланцюга енергозабезпечення; запровадження моніторингу транспортування газу (в т.ч. за участі зовнішніх зацікавлених сторін);
- підвищення ефективності ринкових механізмів і державної регуляторної політики на внутрішньому ринку газу, особливо у справах розрахунків за його споживання. Ціни на газ повинні покривати витрати на добування та транспортування, стимулювати заходи з енергозбереження та підвищення ефективності використання енергоресурсів, збільшення обсягів вітчизняного видобутку;
- перегляд енергобалансу України з урахуванням потреб забезпечення енергетичної безпеки України шляхом диверсифікації потоків і джерел енергоресурсів; обов’язковою умовою для цього буде позбавлення (або принаймні зменшення) впливу газового лоббі на прийняття політичних рішень;
- стимулювання і перехід до практичної реалізації політики енергозбереження;
- залучення зовнішніх інвестицій для модернізації газотранспортної системи України; ініціювання багатосторонніх проєктів, зокрема використання газосховищ України для забезпечення надійності поставок газу до Європи на випадок надзвичайних ситуацій, що спричиняють перебої в енергопостачанні.

Відновлення дружніх відносин з Росією. Політика України стосовно Росії має базуватися на прагматизмі. Підтримання якомога кращих відносин з Росією прискорить процес європейської та євроатлантичної інтеграції шляхом зниження політичної напруженості як в Україні, так і між партнерами в ЄС і НАТО. З огляду на те, що нормалізація відносин між Росією та Україною на принципах рівноправного партнерства між двома суверенними державами є проблематичною, Україні необхідно шукати шляхи інтегрування своєї політики з підходами ЄС і НАТО до пошуку партнерських відносин з Росією на засадах взаємовигідного співробітництва. З цією метою, Україні необхідно:

- знизити рівень конфліктності українсько-російських відносин у питаннях енергетики, Криму, російської мови, членства в НАТО шляхом превентивних заходів та запобігання дипломатичним демаршам. Уникати зайвих публічних декларацій стосовно

виводу Чорноморського Флоту РФ у 2017р., вживаючи максимальних заходів із врегулювання питань перебування ЧФ на території України;

- відновити двосторонні контакти у сферах співробітництва, що становлять інтерес для ключових українських і російських бізнес-груп;
- розробити довгострокову стратегію та відповідні інструменти конструктивних українсько-російських відносин через мережу економічних, суспільних і персональних зв’язків. Використовувати можливості механізму консультацій (за необхідності – неформальних) з партнерами ЄС і НАТО, які мають відповідний досвід;
- координувати свої кроки із заходами ЄС і НАТО з метою успішного налагодження відносин з Росією, намагаючись при цьому максимально захищати важливі національні інтереси України.

Демократичні інститути. Необхідною умовою подолання кризових явищ з наступним переходом до стійкого розвитку є підвищення ефективності (на першому етапі – принаймні запобігання руйнації) ключових державних і громадських інститутів. Головним завданням цього року є удосконалення виборчої системи та підготовка до проведення вільних і чесних президентських виборів. Найбільш важливими проблемами є:

- своєчасне вирішення на принципах консенсусної демократії та за європейськими стандартами питань: удосконалення виборчого законодавства та ухвалення змін до чинного законодавства; формування реєстру виборців; запровадження внутрішнього та зовнішнього моніторингу виборчої кампанії;
- деполітизація і забезпечення незалежності судової системи; забезпечення публічної прозорості судових рішень (звичайно, за умов дотримання законодавчо визначених вимог із захисту певних видів інформації); удосконалення правового, кадрового, ресурсного забезпечення діяльності судів, зокрема – наближення до європейських стандартів процедур призначення суддів, термінів перебування на посадах та механізмів їх відповідальності;
- зміцнення засад громадянського суспільства, забезпечення свободи та економічної незалежності ЗМІ, захист журналістів від утистки їх прав, запровадження кодексу журналістської етики.

Підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки та обороноздатності. Події у Грузії підтвердили, що країна, яка обрала орієнтиром систему колективної безпеки, весь час до остаточного вступу до такої системи, за відсутності гарантій безпеки на етапі трансформації, матиме “дефіцит безпеки” за наявності потенційного (а у випадку Росії – цілком реального) противника.

Кризова ситуація в економіці значно загострює ці проблеми, вимагаючи, з одного боку, пошуку нестандартних рішень, а з іншого – обмежуючи ресурси. Акцент у реформуванні сектору безпеки на найближчу перспективу має бути перенесений з витратних програм (перехід на контракт, технічна модернізація Збройних Сил тощо) на структурні реформи, вдосконалення нормативно-правового забезпечення, підготовку кадрового потенціалу, підвищення сумісності військ України і країн НАТО в рамках Процесу планування та оцінки сил НАТО, поступово нарощуючи кількість підрозділів Збройних Сил та інших військових формувань України, що беруть участь у ньому.

Слід вжити заходів із зменшення політизації діяльності правоохоронних органів (зокрема спеціального призначення) та налагодження механізмів їх координації. Необхідно посилити пріоритетність

завдань протидії зовнішнім загрозам у діяльності українських спецслужб, продовжити реформування розвідувальних і контррозвідувальних органів відповідно до законодавчо визначених пріоритетів.

Регіональна та мовна політика. Економічна криза та зовнішні фактори ще більше підсилили роль регіональної політики як важливого інструменту національної безпеки. Пріоритетами державної політики мають бути: збалансований розвиток регіонів, розвиток в Україні політичної нації, зміцнення та підвищення результативності регіонального партнерства із сусідніми країнами.

Вирішенню мовного питання, а також підвищенню довіри до влади мало б сприяти впровадження на місцях вимоги володіння держслужбовцями та представниками органів місцевого самоврядування державною мовою та мовами домінуючих національно-етнічних груп за принципом “спілкування з владою має бути зручним не для органу влади, а насамперед для громадянина”.

РЕКОМЕНДАЦІЇ СТОСОВНО ПОДАЛЬШОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-НАТО

Удосконалення підходів і впровадження дієвих механізмів формування та реалізації РНП

Успішне виконання РНП можливе за умов:

- законодавчого визначення завдань, розподілу повноважень, порядку взаємодії РНБО, Кабінету Міністрів, Верховної Ради;
- створення постійно діючих міжвідомчих робочих груп з виконання РНП на рівні заступників міністрів і керівників департаментів;
- наявності механізму моніторингу, в т.ч. громадського;
- активного використання механізмів консультацій Україна-НАТО, особливо на рівні експертів;
- узгодження РНП з іншими документами стратегічного планування в безпековій сфері, зокрема зі Стратегією національної безпеки України та Програмою дій Уряду.

Досягнення політичного консенсусу стосовно співробітництва Україна-НАТО

Партнерство Україна-НАТО є чинником становлення України як контрибутора європейської безпеки. Виходячи із законодавчо закріпленого зовнішньополітичного курсу на євроатлантичну інтеграцію, декларації Бухарестського саміту, необхідно зберегти позитивну тенденцію співробітництва Україна-НАТО. З цією метою:

- ініціювати широку публічну дискусію з метою роз'яснення суті політики безпеки та оборони, що базується на принципах солідарності євроатлантичної демократичної спільноти, незалежно від формального статусу членства;
- реально оцінюючи передумови та перспективи вступу України до НАТО за сучасних економічних і політичних умов, ініціювати досягнення політичного компромісу стосовно належного виконання заходів РНП, невикористання питання НАТО під час виборів, мораторію на проведення референдуму з питання вступу до НАТО, з одного боку, і будь-які дії з форсування вступу України до НАТО до 2014р., з іншого.

Розвиток оборонних можливостей

Співробітництво Україна-НАТО стало одним із рушіїв оборонної реформи, сприяло оптимізації

структури Збройних Сил, удосконаленню системи управління військами, підвищенню професійності військовослужбовців, досягненню взаємосумісності та євроатлантичних стандартів.

- Одними з головних завдань розвитку Збройних Сил повинні залишатися досягнення взаємосумісності та стандартів збройних сил країн ЄС і НАТО, активна участь у міжнародних операціях, навчаннях та інших спільних заходах.
- Під час проведення Оборонного огляду:
 - розглянути альтернативні варіанти моделі збройних сил та методів їх застосування з метою мінімізації “дефіциту безпеки” на перехідному етапі інтеграції в НАТО;
 - заснувати ефективний механізм міжвідомчої координації та консультацій з парламентськими політичними силами;
 - провести консультації з експертами НАТО стосовно практичних аспектів взаємодії у всьому спектрі можливих сценаріїв.
- В умовах фінансової кризи зосередити зусилля на збереженні ядра кадрового потенціалу за ключовими спеціальностями, що дозволить розгорнути повноцінну бойову підготовку за умови відновлення належного фінансування.

Поглиблення діалогу та підвищення рівня співробітництва Україна-НАТО

- Більш інтенсивне використання механізму консультацій з широкого спектру питань безпеки не лише загальних, але й оперативного порядку (наприклад, “газовий конфлікт”, “шпигунський скандал” з Румунією).
- Розширення стратегічного діалогу на офіційному, академічному, суспільному рівнях з метою досягнення спільного розуміння принципів євроатлантичної солідарності, відповідальності національних урядів за прийняття рішень, умов, за яких країна, яка не є членом Альянсу, може розраховувати на західну допомогу, а також визначення механізмів отримання такої допомоги.

Посилення ролі громадянського суспільства

За умов, коли пропозиції стосовно проведення відповідних реформ блокуються або гальмуються через політичні інтереси, просуванню цих реформ має сприяти зростання громадянської активності, провідниками якої мають бути потужні аналітичні центри та місцеві громадські організації. За умов низької зацікавленості держави, критично важливими є зовнішня допомога та підтримка діяльності провідних громадських організацій. Головними напрямками діяльності громадських організацій мають бути:

- проведення широкої публічної дискусії з метою формування запиту українських виборців на обов'язкове внесення питань, що стосуються політики національної безпеки, до передвиборчих програм політичних партій і діячів;
- підвищення спроможностей місцевих громадських організацій і проведення ними заходів із залучення громад до формування та реалізації політики безпеки на місцевому рівні;
- формування більш якісного та вимогливого попиту виборців на результати діяльності влади та політиків;
- експертна підтримка діяльності державних органів з питань формування та імплементації політики національної безпеки. ■

ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Чергова дискусія в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО була присвячена обговоренню підсумків Планувальної конференції Спільної робочої групи Україна-НАТО з питань воєнної реформи (СРГ ВР) “Політика національної безпеки: актуальні виклики, адекватні відповіді”, що відбулася 23-25 березня 2009р. в м.Гарміш-Партенкірхен (Німеччина)¹.

У рамках Конференції працювали робочі групи за такими тематичними напрямками: воєнні загрози; невоєнні загрози; міжвідомча координація; програми розвитку. У робочих групах і на пленарних засіданнях були розглянуті результати попереднього етапу партнерства Україна-НАТО та окреслені, в контексті оцінки сучасних загроз, його завдання на найближчу перспективу, в т.ч. – з метою їх урахування під час опрацювання Україною Річної національної програми (РНП). На Конференції було також презентовано Документ, розроблений експертною групою в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО². Документ отримав схвальну оцінку учасників Конференції, були висунуті пропозиції обговорити на наступному засіданні СРГ ВР у Варшаві (травень 2009р.) можливості його практичного використання.

Обговорюючи результати Конференції, учасники дискусії відзначили **суттєве погіршення стану національної безпеки України, насамперед, в інформаційній, енергетичній, оборонній сферах**. Однією з найактуальніших проблем, на думку більшості експертів, є **неефективність діяльності державної влади і втрата довіри громадян до політиків та органів влади**.

Нижче наводяться виступи учасників дискусії³.



ПЛІДНИЙ ВНЕСОК НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В РОЗВИТОК СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



Ігор АРГУЧИНСЬКИЙ,
заступник керівника Департаменту
зовнішньополітичних аспектів
національної безпеки – керівник
Управління міжнародної безпеки
Апарату РНБО України

Презентація на конференції у Гарміші Документа, підготовленого експертною групою в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО – це дуже позитивний сигнал у контексті зауважень про низький рівень

впровадження досить фахових рекомендацій неурядових організацій. Сподіваюся, після певного опрацювання та обговорення на наступному засіданні СРГ ВР на високому рівні у Варшаві у травні 2009р., він буде винесений на розгляд Комісії Україна-НАТО.

З іншого боку, вже зараз Документ активно використовується у процесі підготовки нової Стратегії національної безпеки. Звертання фахівців державних органів до цього Документа позитивно впливає на формування державної політики і є свідченням (і запорукою) більш вдумливого їх ставлення до цієї діяльності та її результатів. Рекомендації, наведені в Документі, будуть також використані в діяльності СРГ під час підготовки планів і впровадження вже існуючих проектів. Документ, підготовлений за цим столом, не лише задавав тон дискусіям у робочих групах Конференції, але й використовувався для підготовки ними рекомендацій для наступної діяльності.

Загалом, неформальний характер Конференції сприяв обміну думками та досвідом між представниками НАТО та української сторони.

¹ Конференція відбулася за сприяння Центру Маршалла, Міністерства закордонних справ Німеччини, Бундесверу та Міжнародного секретаріату НАТО. Від України в цьому заході вперше взяла участь чисельна делегація у складі 24 осіб – представників як державних структур, так і неурядових організацій.

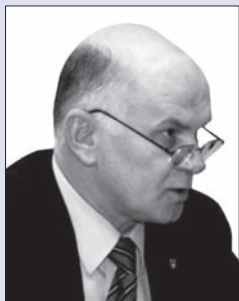
² Документ є логічним продовженням матеріалів “У напрямі до більш адекватної та узгодженої політики національної безпеки України”, підготовлених до консультацій Україна-НАТО на рівні міністрів оборони в Таллінні 12-13 листопада 2008р. Текст Документа див.: Безпека України у XXI столітті: виклики та потреби в колективних заходах. – Київ, Центр Разумкова, 2009; http://www.razumkov.org.ua/upload/securityXXI_ukr_eng.pdf

³ Фахова дискусія відбулася 23 квітня 2009р. Тексти підготовлені за сценарієм дискусії, виступи наводяться у скороченому вигляді, в порядку виступів учасників під час дискусії, мовою, якою послуговувався доповідач.

Під час Конференції був презентований лист керівництва Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF) з пропозиціями стосовно розвитку Мережі партнерства Україна-НАТО. Сподіваюся, що після засідання у Варшаві, DCAF стане одним із агентів Мережі та долучиться до реалізації всіх проєктів шляхом надання експертної та, що дуже важливо, фінансової і технічної допомоги. Всім відомі можливості цього Центру, тому вважаю, що поява в Мережі партнерства такого потужного гравця сприятиме просуванню євроатлантичних прагнень України.

Стосовно подальших намірів. Розгляд результатів Конференції в Гарміші буде окремим питанням однієї із сесій на засіданні СРГ ВР у Варшаві. Одним з питань порядку денного буде можливість використання у практичній діяльності СРГ ВР Документа, підготовленого Мережею партнерства. ■

НЕОБХІДНО СТАТИ НА РЕАЛЬНИЙ ГРУНТ



Віктор КОРЕНДОВИЧ,
директор Департаменту
воєнної політики та
стратегічного планування
Міністерства оборони України

Ми розглядаємо результати Конференції в Гарміші як логічне продовження здобутків Бухарестського (оптимізм) і грудневого Брюссельського (реалізм) самітів. Конференція додала реалізму в оцінці ситуації всередині та навколо України, дала можливість зробити правильні висновки, зосередити увагу на практичній імплементації наших зобов'язань.

Предметом дискусій на Конференції був, зокрема, перебіг підготовки проєкту першої Річної національної програми (РНП). Робоча група з питань воєнних загроз розглянула один з найбільш опрацьованих розділів РНП, підготовлений Міністерством оборони спільно з Апаратом РНБО і присвячений проблемам в оборонній сфері. Під час обговорення відзначалося, що, на жаль, розрив між розмовами і справами в державі збільшується. Так, всі відомства виказували підтримку ідеї РНП, надавали поради, але, коли справа дійшла до підготовки РНП, усвідомили, що міжвідомчої координації немає, що Міністерство закордонних справ (МЗС) таку координацію здійснювати неспроможне. Водночас, попри відзначені проблеми, представлений розділ, у принципі, отримав позитивні відгуки учасників Конференції.

Наступні заходи з підготовки РНП, а саме – проведення наради під керівництвом віце-прем'єра Г.Немирі, можуть оцінюватись як позитивні. Було досягнуто спільне розуміння необхідності посилення координації з метою опрацювання РНП і якомога швидшого представлення національного документа нашим партнерам для ознайомлення перед наступним розглядом у Варшаві.

Позитивно може бути оцінена й передача функцій координації розробки та імплементації РНП від МЗС до Координаційного бюро Секретаріату Уряду.

Впевнений, що зосередження координаційних функцій в Кабінеті Міністрів (у віце-прем'єра) додасть реалістичності РНП і сприятиме її імплементації.

Що стосується питань воєнної безпеки, то головний висновок такий: необхідно стати на реальний ґрунт і усвідомити, що свою воєнну безпеку Україна має забезпечувати власними силами. Це дуже концептуальний, дуже важливий висновок, який підтверджується попередніми оцінками, отриманими в рамках оборонного огляду, започаткованого в жовтні 2008р.

На першому засіданні аналітичної групи Міжвідомчої комісії з проведення оборонного огляду під керівництвом В.Горбуліна було розглянуто загрози у сферах зовнішньої і внутрішньої безпеки та їх вплив на національну безпеку в цілому.

Отримані оцінки та висновки свідчать про скрутну ситуацію, в якій перебуває Україна, і тому потребують оприлюднення та відповідної публічної реакції. Необхідні термінові заходи стосовно фізичних компонентів (озброєнь та військової техніки), людських ресурсів Збройних Сил (ЗС), а також концептуальні рішення стосовно реальних можливостей.

Розв'язання цих проблем сьогодні заблоковане економічною кризою, що стала визначальним фактором поточного року. Так, у рамках прийнятого бюджету опинилася під загрозою перспектива утримання миротворчих контингентів України за кордоном. Після червня, за відсутності відповідних рішень, настане колапс – ні вивести, ні утримувати. Економічна криза, фактично, зробила не реалістичними всі розмови про професіоналізацію ЗС, оснащення їх озброєннями та військовою технікою. Стабілізаційний фонд практично вичерпаний. Нам пропонують зняти невеликі кошти, передбачені на озброєння та військову техніку, та спрямувати їх на утримання миротворчого контингенту. Але якщо ми це зробимо, то, *по-перше*, вб'ємо остаточно перспективу переозброєння армії, *по-друге*, завдамо удару по власній оборонній промисловості.

За відсутності коштів залишається можливість робити напрацювання в концептуальній площині. Цю можливість необхідно використати, і ми це робимо. Пропозиції, напрацьовані в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО під керівництвом Центру Разумкова, ми використовуємо під час проведення оборонного огляду, і це є значним внеском.

У робочих групах Конференції в Гарміші розглядалися питання оцінки ризиків і загроз для України. Тривале обговорення підтвердило висновок, що ці питання можуть ефективно вирішуватись лише в Україні. Так само, як нам важко оцінювати ризики та загрози для Норвегії чи Іспанії, іншим експертам вкрай важко – і морально, і психологічно – оцінити наші проблеми.

Під час обговорення потенційних викликів і загроз у сфері воєнної безпеки перша Робоча група дійшла висновку, що такі загрози існують, вони нам відомі, але їх остаточне визначення необхідно проводити в рамках оборонного огляду чи в будь-якому іншому прийнятному для України форматі.

І ще один важливий висновок: інформацію про загрози воєнного характеру необхідно доводити до громадськості. Потрібно шукати ефективні форми донесення до суспільства занепокоєння воєнними загрозами, аргументів про необхідність формування політичної волі до здійснення змін, прийняття рішень: на цьому етапі – хоча б концептуальних, але реалістичних. ■

ЗАГРОЗА ВТРАТИ БОЄЗДАТНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ СТАЛА РЕАЛЬНОЮ



Євген ШЕЛЕСТ,
голова правління
Центру воєнної політики
та політики безпеки

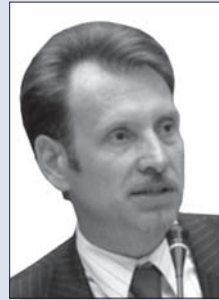
Один із важливих результатів Конференції в Гарміші – пропозиція внести до переліку нових потенційних загроз загрозу втрати боєздатності ЗС, яка сьогодні стала реальною. Така пропозиція, як мінімум, заслуговує на обговорення.

Дивлячись на нинішню ситуацію, слід звернути увагу на відсутність вихідних даних для планувальної діяльності Міноборони та Генерального штабу. Державна програма розвитку ЗС на 2006-2011рр. втратила будь-який сенс, у т.ч. через повний зрив бюджетного фінансування та невинуватені оцінки перспектив швидкого вступу до НАТО. Відповідно до цих оцінок визначався бойовий склад ЗС, усі заходи з реформування та їх етапність. Сьогодні ж ці дані виявилися помилковими, а нових немає. Як, наприклад, не маючи вихідних даних, планувати для військових навчальних закладів завдання з підготовки необхідного числа офіцерів? Як бути з планами підготовки військових кадрів, розробленими п'ять років тому за старими вихідними даними, які передбачали значне скорочення кількості військових частин? **Отже, сьогодні виник певний вакуум вихідних даних, на підставі яких Міноборони та Генеральний штаб повинні здійснювати стратегічне та оборонне планування.**

Доведення цих проблем до громадськості набуває дедалі більшого значення. Ми розуміємо: якщо громадськість не знатиме про реальний стан обороноздатності та існуючі загрози, то Парламент, Уряд, які вже повністю ігнорують потреби безпеки та ЗС, робитимуть це й надалі. Тому за результатами останніх громадських слухань, які проводив Центр воєнної політики та політики безпеки, ми запропонували створити експертну групу з представників громадських організацій і разом вирішувати завдання активізації інформування громадськості з питань національної безпеки і оборони.

Для забезпечення впливу громадської думки на владу потрібен спільний “майданчик” з фахового обговорення проблем безпеки. Не важливо, яка з громадських організацій буде лідером – тут справа не в лідерстві. Починати треба з експертних зустрічей, подібних до тих, що їх проводить Центр Разумкова. Необхідно розробити програму дій (не обов'язково на тривалу перспективу), визначити теми, цільову аудиторію, сформувати експертну думку з найбільш актуальних для суспільства питань – і починати працювати. ■

ПЕРШОЧЕРГОВИМ ЗАВДАННЯМ Є ОНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ КООРДИНАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З НАТО



Петро КАНАНА,
заступник начальника Управління
євроатлантичної інтеграції,
завідувач сектором політичних
та безпекових питань
Координаційного бюро
європейської та євроатлантичної
інтеграції Секретаріату
Кабінету Міністрів України

На Конференції в Гарміші в межах Робочої групи “Міжвідомча координація співробітництва органів державної влади в Україні” під головуванням директора Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів В.Трюхана багато виступаючих звертали увагу на важливість координації зусиль і дій різних відомств в Україні. Зокрема, підкреслювалося, що реформам у секторі безпеки не вистачає комплексного підходу та координації. Безсистемне реформування складових сектору безпеки не дає можливості вирішувати завдання його комплексної перебудови, а саме: досягнення більш оптимального перерозподілу функцій, проведення необхідних структурних змін у всьому секторі з урахуванням змін у видах і характері загроз. Наголошувалося на тому, що за відсутності координації дій у цій сфері позитивні наслідки значно зменшуються або їх немає зовсім.

Робоча група, за участі представників України і країн НАТО, зробила наступні висновки:

- є необхідність удосконалення підходів і впровадження дієвих механізмів реформ (наприклад, формування та реалізація РНП, оцінка її виконання). Це можливо лише за умови створення дієвої системи взаємодії всіх гілок влади;
- наявні механізми обмежують ефективну участь Уряду у виробленні, реалізації і контролі виконання завдань у сфері національної безпеки, оборони та зовнішньої політики;
- ефективність роботи РНБО, попри наявність у неї повноважень у сфері безпеки та оборони, потребує підвищення;
- ставлення центральних органів виконавчої влади до реалізації щорічних Цільових планів Україна-НАТО залишається формальним – немає дієвого контролю їх виконання;
- неефективність координації поточної діяльності органів виконавчої влади у сфері євроатлантичної інтеграції уповільнює реалізацію стратегічних цілей зовнішньої політики України;
- удосконалення національної системи координації діяльності органів виконавчої влади України, інших державних органів у сфері євроатлантичної інтеграції має відбуватися відповідно до реалій сучасного етапу співробітництва України з НАТО;

- потрібен єдиний центр ухвалення рішень у сфері євроатлантичної інтеграції.

На підставі аналізу та оцінок стану координації у сфері національної безпеки, **Робоча група виробила ряд практичних рекомендацій стосовно покращення національної системи координації євроатлантичної інтеграції за наступними напрямками.**

1. Покращення горизонтальної та вертикальної взаємодії державних органів шляхом: підсилення структури Секретаріату Кабінету Міністрів з метою підтримки роботи відповідних виконавчих структур і покращення інформаційного обміну між ними; забезпечення чіткої координації між провідними учасниками процесу (Кабінет Міністрів, РНБО, МЗС, Міноборони, Мінфін, Мін'юст); використання в роботі неформальних механізмів, залучення неурядових організацій.

2. Забезпечення спільного бачення та розуміння проблематики євроатлантичної інтеграції шляхом: створення усередині системи міжвідомчої координації майданчика для обміну думками та баченням цілей (як це відбувається під час підготовки РНП); створення довідника міжвідомчої координації з питань євроатлантичної інтеграції.

3. Посилення міжвідомчої взаємодії за рахунок підвищення кваліфікації державних службовців – із залученням Головного управління державної служби та з використанням програми НАТО з професійної підготовки цивільного персоналу у сфері безпеки і оборони.

4. Використання підтримки з боку українських і міжнародних неурядових організацій-учасниць Мережі партнерства Україна-НАТО з метою покращення міжвідомчої координації, забезпечення зовнішнього моніторингу досягнутих результатів (зокрема, реалізації РНП та Стратегії національної безпеки).

З огляду на тематику сьогоднішньої дискусії та в контексті зазначених рекомендацій, хотів би стисло зупинитися на окремих заходах, що вживаються Урядом з удосконалення національної системи координації співробітництва України з НАТО.

У липні 2008р. у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів створено Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції. Саме на цей орган покладається здійснення горизонтальної координації виконання більшості внутрішніх завдань у сфері євроатлантичної інтеграції.

Забезпечення та покращення горизонтальної координації діяльності органів виконавчої влади є головним завданням Бюро, оскільки більшість питань, пов'язаних з виконанням заходів Цільового плану Україна-НАТО на 2009р., підготовкою РНП тощо, належить до компетенції саме органів виконавчої влади.

Проект Указу Президента України "Питання національної системи координації співробітництва України з Організацією Північно-Атлантичного Договору" передбачає створення нового дієвого механізму міжвідомчої координації співробітництва України з НАТО з єдиним центром прийняття рішень⁴. Таким центром має стати відповідна Державна комісія, що буде утворена як консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів під головуванням

віце-прем'єр-міністра України. До її функціональних повноважень належатимуть питання євроатлантичної інтеграції. Про свою діяльність комісія періодично доповідатиме Президентові України.

На завершення слід відзначити, що успіх євроатлантичної інтеграції України можливий лише за умови спільних та узгоджених дій всіх органів державної влади та неурядового експертного середовища. І сьогоднішня наша зустріч є складовою цього процесу. ■

ПОТРІБНО РЕАЛІСТИЧНО ПЛАНУВАТИ ТА ОЦІНЮВАТИ ПОЛІТИКУ БЕЗПЕКИ



Олександр БЕЛОВ,
радник голови
Служби безпеки України

Робоча група Україна-НАТО з питань демократичного цивільного контролю над сектором розвідки працює з жовтня 2006р. – з моменту її заснування під час засідання Комісії Україна-НАТО на рівні міністрів оборони в м.Сінтра (Португалія). До її складу ввійшли експерти з України (від Секретаріату Президента, Апарату РНБО, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, інших розвідувальних органів), представники всіх країн-членів і Міжнародного секретаріату НАТО, який безпосередньо забезпечує організаційні питання. Всього проведено сім засідань. Заключне відбулось у квітні 2008р. у Києві.

Головним завданням Робочої групи на Конференції в Гарміші було проведення консультацій, отримання порад стосовно наближення української системи розвідки – служби внутрішньої безпеки і розвідувальних органів у західному розумінні – до тих політичних, правових, моральних і професійних стандартів, які діють у країнах Європи і країнах євроатлантичної спільноти.

Група працювала, використовуючи лише нетаємні матеріали – оминаючи питання оперативного характеру. Обговорювалися загальні принципи організації в Україні спеціальних служб, системи демократичного цивільного контролю над розвідувальною діяльністю, фінансування, оцінки нашими партнерами напрямів реформування спеціальних служб в Україні. Загалом, **Група отримала необхідні поради з питань, що розглядалися, а її робота визнана корисною.**

Підсумком попередньої дворічної роботи стало створення дієвих механізмів співпраці між Україною і НАТО у сфері реформування національного сектору розвідки.

З кінця 2008р. ми працюємо у форматі *staff talks*, тобто консультацій на запит української сторони з питань, перелік яких вже сформований на поточний рік.

⁴ Станом на 7 грудня 2009р. Указ не підписаний.

Низку порад, оцінок, які були спільно напрацьовані експертами Робочої групи, Україна реалізувала. Так, через механізм обговорення та експертних консультацій була проведена Концепція реформування Служби безпеки. Зараз обговорюватиметься відповідний новий закон.

Запроваджена практика підготовки звітів про найтасмніше в державі – Білої книги про діяльність у секторі розвідки. У 2008р. видана Біла книга “Служба безпеки і розвідувальні органи України”. У 2009р. підготовлена окрема тематична Біла книга про Службу безпеки України, в якій подано інформацію про реформування СБУ, її міжнародне співробітництво, зв’язки з громадськістю, а також про розсекречення архівів колишнього КДБ.

Багато фахівців СБУ, Служби зовнішньої розвідки та військової розвідки пройшли мовну і професійну підготовку в різних країнах у рамках Програми підготовки цивільного персоналу.

Зрештою, той рівень довіри з боку партнерів з НАТО, якого нам вдалося досягти, дозволив поширити співробітництво на інші, не менш чутливі сфери забезпечення національної безпеки. У 2008р. відбувся міжнародний семінар з актуальних проблем боротьби з кіберзагрозами. Зараз вирішується питання про створення найближчим часом робочої групи Україна-НАТО з питань боротьби з кіберзагрозами.

Під патронатом Президента України СБУ спільно з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF) та Національним інститутом проблем міжнародної безпеки при РНБО, організували у квітні 2008р. першу міжнародну науково-практичну конференцію “Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини в діяльності спеціальних служб”; друга подібна конференція відбулася у квітні 2009р.

Зазначу, що діяльність Робочої групи мала постійну підтримку з боку Апарату РНБО та Секретаріату Президента, керівництва СБУ, розвідувальних органів України.

Наостаннє, кілька слів про інші проблеми. На мій погляд, нам треба **дуже реалістично планувати та оцінювати політику безпеки, виходячи з того, що всі заходи мають бути належним чином забезпечені ресурсами. Багато сьогоднішніх проблем виникли саме через неналежне забезпечення ресурсами запланованих заходів. Тому маємо те, що маємо.**

Я не заздрю тим фахівцям, які працюють зараз над Оборонним оглядом. Стрижнем Оборонного огляду – без чого неможливо вести планування – є наявність прогнозних показників видатків на оборону. Без них важко вести реалістичне планування.

Сьогодні всій експертній спільноті треба зосередитися на тому, як в умовах жорстких ресурсних обмежень досягти цілей, визначених в експертній доповіді, презентованій в Гарміші. Хотів би запросити вас до участі в постійно діючому семінарі з бюджетного планування в секторі безпеки і розвідки, який ми розпочинаємо разом із DCAF. У цьому році планується проведення чотирьох заходів на теми бюджетного планування та менеджменту в секторі розвідки. ■

ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИЙ КУРС УКРАЇНИ — ПІД ЗАГРОЗОЮ



Валерій ЧАЛИЙ,
заступник
генерального директора
Центру Разумкова⁵

Громадськість не вирішить питань взаємодії державних органів влади. Для цього створюються відповідні координаційні механізми на державному рівні. Один з таких механізмів – Координаційне бюро з європейської та євроатлантичної інтеграції. Не все ще ясно стосовно майбутнього цієї структури, але принаймні сьогодні є люди, нова команда, яка намагається надати нового імпульсу міжвідомчій координації.

Деякі питання, які ми тут розглядаємо, неможливо вирішити без політичної волі вищих посадових осіб і чіткого розуміння пріоритетів використання ресурсів. Адже сьогодні проблема полягає навіть не в обмеженості ресурсів, а в розумінні пріоритетів. Так, держава знаходить 12,5 млн. грн. на збір біометричних даних. Невже це настільки важливе завдання, що ми не можемо відмовитись?

Хто повинен визначати пріоритети використання коштів? Уряд. Через який механізм? Через бюджет. Проте, до бюджету зміни не вносяться через побоювання спрямування коштів на виборчу кампанію.

Вирішення всіх більш-менш принципових питань піднімається на вищий політичний рівень “Президент – Прем’єр-міністр – лідери опозиції”, а там додаються ще й бізнесові структури, корпоративні та особисті інтереси. Через наявність на вищому рівні не завжди зрозумілих зв’язків (які, до речі, динамічно та непередбачувано змінюються), процес визначення пріоритетів, прийняття політичних рішень, розподілу ресурсів перетворюється на слабко прогнозований.

Відсутність у Міноборони та Генштабу вихідних даних для планування є показником більш загальної проблеми, яка полягає в тому, що ні політики, ні лідери держави не знають, що буде через два місяці. За таких умов годі сподіватись отримати чіткі відповіді на інші питання. Тому треба знайти рішення, як працювати в такій системі координат, в умовах невизначеності. Як працювати та як мінімізувати загрози й виклики національній безпеці.

У 2010р. будуть президентські вибори. Як правило, в Україні це дуже непростий період. І не треба бути досвідченим експертом, щоб спрогнозувати, що вони стануть черговим складним випробовуванням для нашої демократичної системи.

Зокрема, виникає загроза зміни зовнішньополітичного курсу. В дискусії навколо нового формату

⁵ На цей час Валерій Чалий працює заступником Міністра закордонних справ України.

парламентської коаліції (БЮТ і Партії регіонів) активно використовувалася теза про внесення до Конституції України положень, які призведуть до змін Закону “Про основи національної безпеки України”, де зафіксований курс країни на членство в НАТО.

Тому разом з месиджами про необхідність фінансування сектору безпеки, сьогодні мають луhati месиджі про незворотність обраного курсу, як такого, що орієнтується на національні інтереси і ґрунтується на чинній Стратегії національної безпеки. Цей курс не повинен бути розмінною монетою у внутрішньополітичній грі.

Ще один новий момент, психологічний чинник – наростання в суспільстві апатії, фрустрації. Такі настрої є більш небезпечними, ніж соціальний протест, активні виступи, оскільки свідчать про недовіру громадян до влади та за певних умов можуть перетворитися на неконтрольовані процеси, спроби вирішення суспільних проблем без участі держави.

Сьогодні треба спробувати донести через представників різних структур – людей, які роблять експертні оцінки для Президента, Прем’єр-міністра, Міністра оборони, інших міністрів і керівників силових структур, – нашу пропозицію зі створення спільної скоординованої позиції лідерів. Важливість цього зростає саме зараз – напередодні передачі влади. Політика в Україні є надто персоналізованою. Тому я запропонував би знайти механізми якнайшвидшого початку роботи над цими пропозиціями та їх реалізацією.

Ситуація змінюється навіть динамічніше, ніж ми встигаємо обговорювати проблеми. Позаминулого разу ми говорили про Грузію, потім про ситуацію в Придністров’ї, потім – про небезпеки, що виникають в Україні. Часто ми виступаємо як глашатаї наступних подій.

Треба зробити дві речі. *По-перше*, спробувати сформулювати ієрархію загроз у самих аналітичних матеріалах і виробити методологію їх оцінки. Це потрібно для того, щоб мати наочну динаміку змін ситуації.

По-друге, після кожного обговорення потрібно виходити на більш конкретні, технологічні пропозиції, починаючи з прийняття конкретних документів, рішень, які потрібно вносити прямо зараз або найближчим часом. ■

Фахова дискусія, 23 квітня 2009р.



АКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДВОСТОРОННІХ КОНСУЛЬТАЦІЙ УКРАЇНА-НАТО Є ДЕДАЛІ АКТУАЛЬНИШИМ



Михайло ГОНЧАР,
директор
енергетичних програм
Центру НОМОС

На засіданні Робочої групи з невоєнних загроз на Конференції в Гарміші ми не могли обговорити весь перелік загроз. Головна увага зосереджувалася на ключових проблемах – енергетичної, інформаційної безпеки, нелегальної міграції.

Обговорення проблем інформаційної безпеки зосереджувалося на домінуванні зовнішніх впливів в інформаційному просторі України. Тут немає жодного відкриття, і оприлюднені сьогодні результати соціологічних досліджень Центру Разумкова є свідченням наслідків домінування Росії. У суспільній свідомості не лише зберігаються, але й розвиваються стереотипи, що збереглися з часів холодної війни та зараз активно підтримуються російськими джерелами.

Проблеми енергетичної безпеки в контексті подій січня 2009р. викликали чи не найбільший інтерес з боку наших партнерів. Не все так однозначно у сприйнятті Альянсом цієї загрози. На їх погляд, енергетична безпека належить переважно до сфери компетенції ЄС. Попри виокремлення цієї проблематики в деклараціях Ризького та Бухарестського самітів Альянсу, вона ще не набула адекватного резонансу та реагування на рівні бюрократії Альянсу.

Певні зрушення є, але комплекс загроз енергетичного характеру значною мірою ідентифікується як питання комерційних відносин двох корпоративних суб’єктів – України й Росії. Не останньою чергою цьому сприяла активна пропаганда Росією своїх позицій під час газового конфлікту.

На засіданні Групи відзначалося, що під час газового конфлікту **бракувало інформації стосовно української позиції**. Різні інтерпретації формувалися на базі інформації з російських джерел. А наступне скептичне сприйняття Європою російської позиції стало результатом власного “домашнього” аналізу подій, зробленого у країнах-партнерах. Саме тоді до Росії з’явилося більше питань, ніж відповідей. Але бракувало української оцінки подій.

Доречно зазначити, що проведення заходу в Гарміші збіглося в часі з імплементацією однієї з пропозицій нашого спільного Документа, а саме – залучення зовнішніх інвестицій до модернізації газотранспортної системи України. Ви знаєте, що у Брюсселі була підписана відповідна декларація, яка викликала негативну реакцію Росії, але, як гласить латинська істина, це той шлях, коли “небезпека

не долається без небезпеки". Очевидно, на нас чекають ще певні етапи ескалації напруженості в енергетичній сфері, і тому тим більш актуальним є активне використання механізмів двосторонніх консультацій Україна-НАТО.

Водночас, якщо спробувати побудувати ієрархію у сфері загроз невоєнного характеру, то, напевне, на перше місце варто поставити загрози інформаційного характеру. Вони проявляються не лише в суто інформаційній сфері. Розглядаючи енергетичну безпеку, ми бачимо, що "енергетична війна" завжди супроводжується інтенсивною масованою інформаційно-пропагандистською кампанією. Так само будь-які інші питання відносин Україна-НАТО чи Україна-Росія знаходяться під впливом тих чи інших інформаційних кампаній, свідомо інспірованих і досить системно скерованих на ураження цілі, якою є суспільна свідомість громадян України. ■

ПОДОЛАТИ ЦІ ПРОБЛЕМИ НЕМОЖЛИВО, АЛЕ ОБМЕЖИТИ МОЖНА



Олександр ЛИТВИНЕНКО,
заступник начальника
Департаменту
Служби безпеки України

Усі невоєнні загрози слід розділити, насамперед, на два рівні. Перший рівень, на який експертам досить складно вплинути, пов'язаний з політичною складовою, тобто з протистоянням вищих органів державної влади, дестабілізацією політичної ситуації у країні тощо. Другий – має більш технічний характер, і саме тут ми можемо пропонувати конкретні заходи.

Але й на першому рівні для експертного співтовариства є певні можливості впливу. Як би це не дивно виглядало, але йдеться про необхідність формувати та розвивати в українському суспільстві дискусію з питань безпеки. Потрібно наполегливо нав'язувати та роз'яснювати і суспільству, і політичним елітам зрозумілі для експертів, але не для більшості громадян (про що свідчать дослідження Центру Разумкова) позиції стосовно національних інтересів, стратегії і політики національної безпеки.

Причому, цей дискурс і нашу діяльність загалом варто поділити на дві складові – стратегічну та тактичну. Стратегічна складова має охоплювати перспективу не менш ніж до 2015р., коли можна буде сподіватися на певні зміни в мисленні майбутніх політичних еліт, – якщо розпочати активну діяльність для сприяння цим змінам вже зараз. Тактична складова має бути спрямована на реагування на конкретні виклики та загрози сьогодення.

Власне про загрози.

Не можна не погодитися з думками стосовно пріоритетності загроз інформаційній безпеці, хоча я б трохи переосмислив її сприйняття. Насправді, йдеться не стільки про боротьбу з підливними

впливами ззовні і зсередини, скільки про переформатувannya інформаційного та, насамперед інтелектуального простору країни.

У нашому суспільстві та, що значно гірше, в істеблішменті, побутують дуже дивні, часом примітивні, дійсно "унікальні", як для нашої країни, уявлення. Дуже багато наших провідних політиків і чиновників до цього часу ментально і свідомо живуть у Росії і сприймають пріоритети Російської Федерації як власні.

Дуже багато людей живуть у XIX столітті, не усвідомлюючи, наприклад, глобалізаційних процесів, розглядаючи формування стратегії національної безпеки з розрахунком лише на власні сили (не йдеться про оборонну сферу, це – окреме питання). Немає розуміння цінності участі в міжнародних організаціях. Так, на питання "яким гравцем у нашому регіоні є Естонія?", іноді можна почути практично сталінську відповідь – "а скільки вона має дивізій?". Те, що Естонія як член НАТО і ЄС має вплив на прийняття рішень глобального характеру, просто не усвідомлюється.

Тому необхідне поширення цих, у принципі, простих, але незрозумілих для більшості нашого політичного істеблішменту знань. Тоді й формування необхідної громадської думки піде набагато швидшими темпами.

Наступна загроза, про яку слід сказати та з якою вже зараз можна реально боротися, це – корупція, яка роз'їдає державні інститути. Можна сперечатися, що більшою мірою – надмірна політизація чи корупція – паралізує діяльність державного апарату, але ця загроза є дуже серйозною.

Існують прості, цілком зрозумілі рецепти боротьби з корупцією. Наприклад, нещодавно презентовано доповідь Аналітично-дорадчого центру Блакитної Стрічки про економічні та інституційні реформи в Україні⁶. Там достатньо чітко і зрозуміло викладені антикорупційні пропозиції на зразок створення антикорупційного бюро, яке б не мало репресивно-правоохоронної функції, декларування чиновниками не лише доходів, але й витрат і т.ін. Це технічні заходи, вони не призведуть до кардинальних змін, але здатні суттєво обмежити базу корупції.

Теж саме можна сказати про **інші загрози невоєнного характеру**: торгівлю наркотиками, наркоманію, нелегальну міграцію, розвідувально-підливну діяльність іноземних спецслужб. За всіма цими напрямками теж є зрозумілі рецепти. Подолати ці проблеми неможливо, але обмежити їх у принципі можна, навіть у нинішніх надзвичайно складних умовах. ■

Фахова дискусія, 23 квітня 2009р.



⁶ Рекомендації щодо економічних та інституціональних реформ 2009. – Київ, квітень 2009р., www.undp.org.ua/files/ua_96333PolRec_Ukr.pdf

**АПЕЛЯЦІЯ ДО СУСПІЛЬСТВА
ВСЕ-ТАКИ МОЖЛИВА**

Юрій РУБАН,
директор
Національного інституту
стратегічних досліджень

Ми повинні говорити не просто про інформаційні впливи Росії. Зрозуміло, що Росія веде чітку і продуману інформаційну війну проти України. Це зрозуміло всім і давно. Будь-яка подія, від контрактів на торгівлю зброєю до рішення міжнародного арбітражного суду з розмежування підводного шельфу, стає приводом для її розгортання.

Другою проблемою в Документі названа “готовність до застосування жорстких заходів”. Але, якщо ми говоримо про формування адекватного дискурсу, то давайте його формувати. Навіть у цьому прекрасному Документі назва одного з параграфів звучить українською “Відновлення дружніх відносин з Росією”, а англійською – “*Renewing relations with Russia*” (відновлення стосунків з Росією), тобто навіть на рівні лексичних практик відчувається, що ми пробуємо сидіти на двох стільцях.

Тому, якщо йдеться про формування дискурсивних практик, то зрозуміло, що в ситуації, коли політичний клас схильний до перегляду, ревізії того, що вже напрацьовано, потрібна якась інтелектуальна опозиція. І це є процесом формування дискурсу.

Якщо в умовах інформаційної війни, за відсутності серйозної апеляції до суспільства з боку української влади, 3,4% громадян змогли розібратися, звідки виходить загроза для України, то це означає, що апеляція до суспільства все ж таки можлива.

Проблема української влади полягає у відсутності лідерства й того, що американці називають vision – бачення перспективи. Лише Президент України став у Тбілісі на мітингу, коли російські танки були за кілька кілометрів від столиці. Тобто, на мій погляд, при всіх його недоліках це є ознакою наявності vision.

Інші політики пропонують нам прагматизм, і зрозуміло, що це шлях прагматизму без vision. Тому в цій ситуації дуже важливою є роль саме інтелектуалів, зокрема у сфері національної безпеки. Я не претендую на той внесок, який робить своїми публікаціями В.Горбулін, чи автори цього Документа. Але ми повинні робити те, що ми можемо, тобто формувати дискурс і чітко розуміти, що таке дискурс – з його лексичними практиками, відповідною риторикою, з усіма наслідками того, що з нього випливають. Зародки такого дискурсу я бачу в публікаціях у В.Горбуліна та в цьому Документі. Тобто я пропоную просто продовжити цю роботу. ■

**ПРОЦЕС ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ
ГАЛЬМУЮТЬ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
директор воєнних програм
Центру Разумкова

Якість державного управління в Україні не дозволяє суспільству рухатися вперед бажаними темпами. І протягом наступних принаймні п'яти років навряд чи з'являться приводи говорити про покращення ситуації. Переформатування управлінської команди так швидко не відбувається – це зміна поколінь. Як жартував Н.Бор, якщо нова парадигма втілюється в людську діяльність з молоком матері, то стара – вмирає разом з її носіями. Однією з ознак цього є живучість старих методів управління. Проблеми, що з'являються, зокрема на шляху євроатлантичної інтеграції, влада продовжує намагатися вирішити старими адміністративними засобами – шляхом створення нових органів.

Новоствореному Координаційному бюро з питань євроатлантичної інтеграції доведеться відчувати значні труднощі. З одного боку, від нього очікують нової якості роботи і прискорення темпів нарощування взаємовідносин Україна-НАТО, з іншого – середовище, в якому йому доведеться працювати, не може вважатися сприятливим: у суспільстві живі старі і з'являються нові негативні міфи про Альянс, а в системі державного управління є дуже живучими корупційні та бюрократичні механізми, що гальмують будь-який розвиток і здатні погасити конструктивну ініціативу, в т.ч. співробітників згаданого Бюро.

Обнадійливим є те, що персонал Бюро не є новачками – значна його частина має досвід подібної роботи в інших органах виконавчої влади. Але буде дуже сумно, якщо новостворений орган координації через складність справи, адміністративні і процедурні недоліки перетвориться на чергову бюрократичну ланку в ланцюзі управління процесом євроатлантичної інтеграції. Однією з тривожних ознак цього є відсутність у персоналі Бюро системного розуміння – що та як треба координувати, а також комплексного бачення складових процесу євроатлантичної інтеграції і потреб в їх координації.

Координації потребує діяльність різних суб'єктів (і не лише державних) з управління та реалізації реформ у багатьох сферах: економіка, оборона, прикордонний контроль, внутрішні справи та юстиція тощо. Визначення цілей реформ у цих сферах, їх планування та реалізація здійснюються в рамках різних державних програм і планів (у т.ч. РНП) із власними системами управління, координації та контролю. Навряд чи органи, відповідальні за реалізацію цих програм, планів та їх складових, мають бажання ділитися повноваженнями, навіть з підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів.

Якщо державна програма побудована правильно, то вона визначає певний алгоритм виконання завдань – у відповідній послідовності, з відповідними механізмами взаємодії і просування результатів від одного виконавця до іншого. В цьому алгоритмі визначаються і функції координації діяльності виконавців: керівник (підрозділ міністерства чи відомства), відповідальний за програму, є її адміністратором і координатором. Навіть у випадку, коли до виконання програми залучаються кілька міністерств і відомств, призначається єдиний керівник, на якого покладаються функції адміністрування та координування. А координувати координаторів – це вже занадто.

Тому, мабуть, єдиним етапом, де потрібна та можлива “зовнішня” координація, є етап формування рішень, програм, планів, державного замовлення. Якщо є потреба залучення до виконання програми як державних, так і недержавних виконавців, то необхідно завчасно передбачити та чітко визначити механізми їх ефективної взаємодії – це і є координація. Але за існуючих підходів до державного стратегічного планування, пов’язати заходи різних програм і планів у єдиний технологічний ланцюг (і скоординувати їх реалізацію) є справою майже неможливою.

Показовим прикладом є реформи у Збройних Силах. У 2005р. прийнята програма реформування, складовою якої є скорочення їх чисельності. Всім відомі проблеми, пов’язані з переходом на контракт, технічною модернізацією, бойовою підготовкою, через які вже на початку 2008р. стало зрозумілим, що програма зірвана. Наприкінці 2008р. Міноборони започаткувало оборонний огляд, який має завершитися в жовтні 2009р. і метою якого є оцінка ситуації, що склалася, нових загроз, оборонних потреб і можливостей, ресурсних обмежень. За результатами огляду має бути визначена ефективна модель ЗС і шляхи їх наступного розвитку. Але раптом, до появи навіть проміжних результатів огляду, на початку 2009р. Міністр оборони ініціює незрозуміле рішення про збільшення чисельності ЗС, і вже після цього (як завжди) під це рішення підводиться “наукове” обґрунтування. Отже, якщо процес реформування не узгоджений на рівні прийняття політичних рішень, то про яку координацію на рівні виконавців може йтися?

Більше того, цей приклад нагадує про наявність бажаних і навіть механізмів, здатних повернути військові реформи у зворотному напрямі. За відсутності єдиної концепції реформування силових структур, такі спроби здатні внести серйозний дисбаланс у систему забезпечення національної безпеки, а фрагментація цієї системи (досі немає загальної концепції реформування сектору безпеки) в умовах передвибірної кампанії несе загрозу “корпоратизації” силових структур з непередбачуваними наслідками. Тому координувати процеси реформування сектору безпеки потрібно, починаючи з етапу прийняття політичних рішень. А це – рівень, скоріше, РНБО.

Координаційне бюро могло б координувати реалізацію заходів, ініційованих ним самим (зокрема, підготовку і проведення інформаційних кампаній відповідного спрямування). Але для цього воно має бути розпорядником відповідних бюджетних коштів. **За відсутності важелів фінансового впливу, цей орган, скоріш за все, спричинить лише зниження оперативності управління та внесення додаткових помилок.**

Якими можуть бути шляхи виходу з цієї складної ситуації, коли в суспільстві відчувається потреба в результативних діях, а влада не здатна сформувати конструктивну державну політику? Є два напрями: *з одного боку*, вплив на саму владу через покращення

її кадрового резерву – шляхом проведення з молодими перспективними політиками, державними службовцями навчально-практичних заходів з питань національної безпеки зокрема і стратегічного менеджменту загалом; *з іншого* – вплив на громадян, які цю владу обирають і відчувають на собі результати її діяльності (бездіяльності), – шляхом запровадження проєктів, цілями яких є, зокрема навчання регіональних аналітичних центрів і представників громад засадам розробки планів місцевого розвитку та порівняння цих планів з передвиборними програмами політиків. Форм такого впливу може бути багато – із залученням представників як державного, так і недержавного секторів. Такої думки, до речі, дотримується й персонал Координаційного бюро, що було засвідчено на зустрічі його керівництва з представниками громадських організацій після конференції Україна-НАТО в Гарміші. ■

ГДЕ КРИТИЧЕСКИЙ МОМЕНТ?



Вадим ГРЕЧАНИНОВ,
президент
Атлантичної Ради України

Говоря об изменениях военно-политической ситуации, нужно посмотреть по-новому на угрозы и вызовы для Украины, о чем сегодня уже говорилось. Нужно анализировать и принимать во внимание такие вещи, как роль Румынии в событиях в Молдове, новая классификация противника в России, где он сегодня рассматривается как виртуальный, вероятный и реальный. Следует искать ответ на вопрос: “А к какому противнику относят Украину?”. Сейчас Россия выдвинула новый очень интересный тезис – думаю, он касается, в первую очередь, Украины – о том, что есть государства, которые хотят обеспечить свою безопасность за счёт других государств. И, по сути, этим прикрываются в решении многих вопросов. Мы должны на это смотреть реально.

Есть ли разница в оценке угроз со стороны России у граждан в целом, экспертов, интеллигенции, студентов? Я спрашиваю об этом потому, что полагаю целесообразным интеллигенцию выделить в отдельную группу. В последнее время я часто выступаю в учебных заведениях. Слушатели там задают очень конкретные вопросы: “Кто виноват в провале интеграции в НАТО? Когда это случилось? Где критический момент?”...

Поэтому когда проводятся опросы, то говорит следуют не о населении вообще, а о группах, выделенных согласно такой классификации. Видимо, нужно делать упор в опросах на более образованную категорию людей, искать их, работать с ними.

Результаты социологических опросов свидетельствуют, что за последние три года мы не смогли достичь позитивных результатов в части повышения уровня доверия граждан Украины к НАТО. И дело не только в нехватке средств на информационную работу.

Дело в том, что власть не понимает роли общественных организаций. Когда представители власти говорят о своей приверженности НАТО, это вызывает много кривотолков и противоречий с Россией, в первую очередь. Если бы эту работу могли активнее вести общественные организации, если бы у них была возможность работать не только на зарубежные гранты, но и на государственные субсидии, то можно было бы решить проблему совсем по-другому. Тем более, что есть уже большой опыт. Так, большую роль сейчас начинают играть “молодой Рух” и “молодой БЮТ” – необходимо обратить на них внимание, ведь их позиции во многом отличаются от позиций их политических лидеров, с ними надо работать.

Обидно, когда некоторые политики предлагают не говорить о НАТО, объясняя это всякими партийными целесообразностями. Это даже не антипатриотично, это – просто неразумно и недальновидно. ■

ТРЕБА АДАПТУВАТИ ТЕОРЕТИЧНІ НАПРАЦЮВАННЯ ДО ПОТРЕБ КОНКРЕТНИХ ВЕРСТВ СУСПІЛЬСТВА



Олег БОДРУК,
завідувач відділу воєнної
політики та безпеки
Національного інституту
проблем міжнародної безпеки

Хочу сказати про інформаційну війну, яку веде Україна сама проти себе. Зараз з'явилося безліч “говорящих голов” – так званих експертів, які вважають себе фахівцями в усіх сферах, коментують будь-які події, дають всілякі поради. Причому, в кожному з цих експертів властиві такі якості, як абсолютна впевненість у власній правоті, амбіційність, неповага до іншої думки. Їх число збільшується в геометричній прогресії. І, на жаль, ми самі готуємо таких “фахівців”. Нещодавно, наприклад, в Інтернеті з'явилася стаття пана Палія, який висловлюється як фахівець з проблем Чорноморському флоту. Він стверджує, що Чорноморський флот піде, а на заяви представників російського істеблішменту не слід звертати уваги.

Ці експерти представляють якісь інститути, центри, хоча наше співтовариство чітко знає, хто чого вартий, хто на що здатний і не здатний. **Але наявний попит, певні замовлення створюють прошарок, який фактично веде війну в нашому інформаційному просторі проти України.**

Яким чином протидіяти цьому? Ми мало говоримо про фахові речі, не коментуємо ті чи інші приклади, події. І це створює певний простір для такого прошарку.

Ознайомившись з Документом, я дійшов не дуже оптимістичних висновків.

По-перше, я побачив, що держава втрачає фактично всі свої державні функції і, насамперед, функцію захисту. Якщо населення почуває себе незахищеним, якщо більшість людей не впевнені в майбутній долі, то держава, яка створювалася, щоб захищати людей, а не лише збирати податки і встановлювати “правила гри”, не виконує своє головне завдання, а відтак – втрачає

своє існування. І про це треба кричати на всіх перехрестях і порушувати це питання на всіх рівнях.

Проблема фахівців. Призначається міністр – хто він, з ким він, який він має досвід – неважливо. Міністр призначається з політичних міркувань. Що він буде робити на посаді міністра, нікому не відомо. Він приводить з собою людей, особисто відданих йому. Вони змінюють людей, які роками займалися тими чи іншими проблемами і є фахівцями. Тобто створюється проблема фахівців – посадовців, які “роблять” політику.

Брак коштів. У 2008р., коли розподілялися кошти на пропагування НАТО, хто забрав гроші? Головний грант забрало Міністерство освіти, начебто на пропаганду ідей НАТО. Що вони зробили, хто звітував про цю роботу, який результат на виході? Невідомо. Вони канули в бюрократичній структурі. І ніхто ні за що не відповідає.

Ми говоримо про пропаганду, але в розмові з громадянами ми оперуємо абстракціями. НАТО для людей – абстракція, лише незначний прошарок знає, чим відрізняється ОДКБ від НАТО. Ми повинні говорити про конкретні речі, зрозумілі для кожного. Ми повинні чітко і зрозуміло сказати людям: “Шановні, якщо ви хочете почувати себе захищеними в ранзі нейтральної країни, то для цього потрібні військові витрати близько 7-10% ВВП (порівняно з нинішніми 1-1,5%), ми повинні утримувати армію значно більшої чисельності, визначити для армії зовсім інші завдання”.

До речі, стратегічні завдання для ЗС України фактично визначені як для збройних сил високого рівня розвитку: ведення операцій і війни високої інтенсивності. Але, чи можуть ЗС їх виконати, ніхто не говорить. Ніхто конкретно не говорить про стан ЗС, про те, що вони вже перетнули межу, за якою можна щось реанімувати. Якщо про це не говориться, то всі думають, що ми наче маємо армію. У нас є призов, у нас є Міноборони, танки якісь повзають, але ніхто не говорить, на що все це здатне.

У нинішній політичній боротьбі кожна політична сила вирішує тактичні питання. Але Україна загалом втрачає стратегічне бачення свого місця у світі, своїх стратегічних завдань. Влада неспроможна визначити ці завдання для силових структур. Вони постійно перебувають у стані трансформації, і в підсумку “маємо те, що маємо”. Вони не здатні виконувати завдання, покладені на них державою, держава втрачає головний мотив свого існування, і рано чи пізно ми прийдемо до стану, коли нас визначать як неспроможну державу (*failed state*), яка буде керуватися ззовні тими країнами, які визначають політику. Ми повинні сказати людям і про такі альтернативи. Люди повинні розуміти можливі альтернативи. А ми говоримо про загальні речі, орієнтири – про НАТО, ОДКБ!

Повертаючись до альтернатив. Ситуація, що зараз склалася в сусідній державі, є непростотою. Окремо існують Москва та Пітер, а все інше перебуває поза межами тієї “держави” та фінансується за залишковим принципом. Кожен губернатор – повновладний очільник, який може робити все, що завгодно. Головне, щоб він звітував і кланявся главі держави, доводив свої шанси та підпорядкованість. Проблеми, до речі, існують і з новим етапом воєнної реформи в Росії. Ті ж самі завдання, які ставились у 2000р., ставляться у 2008-2009рр. Амбіційні цілі не були досягнуті тоді й не будуть досягнуті зараз.

Тобто, повертаючись до наших альтернатив: “хочеш до Росії – будь ласка”, але в цьому випадку

Україна повинна буде вкладати свій оборонний бюджет у загальний бюджет Росії чи союзної держави, буде брати участь у збройних конфліктах на Кавказі, поставляти туди своїх солдат. Чому Росія зараз відмовляється від режиму нерозповсюдження ядерної зброї? Тому що вона переходить до стратегії використання тактичної ядерної зброї у конфліктах низького рівня проти неядерних держав – це записано в російській військовій доктрині, – що заборонено всіма міжнародними договорами та конвенціями.

Тобто є конкретні реалії, а ми говоримо про абстракції, незрозумілі для людей. **Треба адаптувати наші теоретичні напрацювання до потреб конкретних суспільних верств так, щоб вони були зрозумілі кожному.** ■

ВСЁ ЭТО, К СОЖАЛЕНИЮ, ПОВТОРЯЕТСЯ ИЗ ГОДА В ГОД



Андрій СОБОЛЄВ,
провідний експерт
Інституту проблем
національної безпеки

Проблеми в сфері політики національної безпеки виникли не сьогодні, приблизительно такими ж вони були і 15 лет назад. Все это время о них говорили, о них писали серьёзные работы, но ничего не менялось. Вооружённые Силы как финансировались по остаточному принципу, так и финансируются. Планируется бюджет, потом возникает нехватка денег, “черпнули” снова у Вооружённых Сил, закрыли какую-то очередную дыру госбюджета... Всё это, к сожалению, повторяется из года в год.

Один из важнейших аспектов политики национальной безопасности – цена вопроса. Стоимость создания Вооружённых Сил с необходимыми возможностями – весьма высока, речь идёт о сотнях миллиардов долларов. Невозможно в течение 2-3 лет закупить всю необходимую технику и вооружение. Ещё в середине 1990-х годов были выполнены серьёзные расчёты потребностей армии. Средний ресурс техники – 20 лет, т.е. необходимо ежегодно обновлять 4,5%. Если не профинансировать закупки в этом году, то в следующем понадобится уже 9%. А если 17 лет ничего не закупалось? По расчётам 1994-1995гг. так и получалось, что на рубеже 2010г. практически все вооружения выработают свой ресурс.

Сейчас крайне важно разработать реальный проект стратегии национальной безопасности Украины до 2020г. 10 лет – это минимальный срок, за который можно провести хоть какие-то реальные реформы, “поднять” Вооружённые Силы, а не тешить себя иллюзиями, что они у нас есть – без боевой подготовки, без реальных содержания, обслуживания и обновления техники. Те, кто служил в 1970-1980-х годах, знают, что такое содержание и обслуживание техники. Кто этим сейчас занимается в Вооружённых Силах? Сегодня нет даже специалистов, которые могли бы разобраться сами и подготовить более-менее разбирающийся в этом обслуживающий персонал.

Говоря об альтернативах, было бы целесообразно разработать несколько сценариев для нашего высшего политического руководства. Один сценарий, допустим, “Украина – член НАТО”, второй – “Украина – член ОДКБ”, – но с реальными расчётами стоимости каждого из них.

Что касается нашего информационного проигрыша, то надо отдавать себе отчет в том, что каждое государство защищает свои национальные интересы и проводит свою политику. Россия, безусловно, ведёт серьёзную информационную войну на территории нашего государства “за умы и сердца”. То, что мы позволяем вести её так, как того хочется определённым кругам России, – это уже наши проблемы.

Являемся ли мы для России виртуальным, вероятным или реальным противником? Я думаю – виртуальным. Как серьёзного противника Россия нас и не рассматривает. Она не хочет, чтобы мы стали вероятным противником. ■

НЕМАЄ ПРОБЛЕМ У КООРДИНАЦІЇ, НАВІТЬ ЯКЩО НЕ ВИЗНАЧЕНА ВИКОНАВСЬКА ВЕРТИКАЛЬ



Олександр СЕМІКОВ,
заступник керівника апарату
Національного центру
з питань євроатлантичної
інтеграції України

Кілька слів про координацію. Річна національна програма – це зміна формату відносин Україна-НАТО. Якщо говорити в контексті викликів і можливостей для України, то цей виклик ми “проспали”, але можливість ще не втратили. Чому так сталося – теж зрозуміло.

На цьому тижні виповнився рік невиконання рішення РНБО з питань удосконалення системи координації співробітництва України з НАТО. І тут, мабуть, варто прислухатися до тези, згідно з якою в Україні будь-яка справа гальмується тоді, коли піднімається на вищий рівень прийняття рішень. Так сталося і з системою координації. У 2008р. було поставлене завдання, підготовлені та передані до відповідних структур пропозиції – і там все загальмувалося. Ми втратили рік.

Сьогодні ми повернулися до тих самих пропозицій, що висувалися в минулому році. Начебто дійшли згоди, але знову півтора місяці це рішення не виходить на рівень указу Президента.

Саме тому формат РНП, який має розглядатись як вищий рівень спілкування України з НАТО, таким не став. Відповідне рішення було прийняте у Брюсселі ще у грудні 2008р., але так і не стало “настановою до дій”. Чому? Тому що ніхто не взяв на себе відповідальності за підготовку та реалізацію РНП.

Минув грудень, січень, потім МЗС начебто розпочало щось готувати, але на виході ми отримали те, що отримали. Проект, підготовлений і навіть переданий

до Міжнародного секретаріату НАТО для обговорення, отримав досить негативну оцінку – навіть з огляду на весь той дипломатичний зміст листа, який Україна отримала у відповідь.

Що необхідно зробити, і навіть вже робиться в аспекті координації? Тут уже згадувалася робоча нарада у віце-прем'єра Г.Немирі, яка нарешті надала поштовху до ретельного опрацювання РНП. Що заважало зробити цю або подібну нараду принаймні в лютому? – важко відповісти.

Якщо говорити про вертикальну або горизонтальну координацію, то наразі спрацювала горизонтальна координація. Навколо чого у нас завжди ведуться спори – “хто має відповідати?”, “хто має керувати?” Коли це піднімається на верхній щабель, то починаються проблеми з прийняттям рішень. На нараду до віце-прем'єра були запрошені представники різних міністерств і відомств, у т.ч. не підпорядкованих Кабінету Міністрів. Тобто – фахівці, які або вже долучаються до цього процесу, або будуть залучені. Всі прийшли, відверто обговорили проблемні питання без жодних суперечностей, і вже сьогодні-завтра стартували засідання перших робочих груп, що працюють над удосконаленням підготовленого проекту РНП.

На цій нараді керівники середньої ланки самі для себе прийняли рішення, визначили терміни – перший, другий, проміжний і кінцевий, за які можливо підготувати прийнятний документ для розгляду на більш високому рівні. Це є позитивним прикладом горизонтальної координації.

Дійсно, було б добре, якби ці питання – хто за що відповідає, хто і як працює, хто кому звітує і т.ін. – були вирішені на вищому рівні минулого року. Але, якщо цього не вдалося зробити з політичних причин – а це були лише політичні причини, – то це не означає, що фахівці, які працюють на цьому напрямі, не можуть використовувати горизонталь координації. Ми (принаймні ті фахівці, які працюють у цій сфері з 2002р., коли Україна перейшла до Плану дій після Празького саміту) знаємо один одного в обличчя, і тут немає проблем у координації, навіть, якщо не визначена вертикаль. Це – реальна ситуація, яка склалася в управлінському апараті.

У чому зараз полягає проблема? Як справедливо зазначено в Документі, **підготовка РНП стала тестом для української влади, результати якого на сьогодні є скоріше негативні**, причому насамперед – з точки зору організаційної: ми втратили час. Зараз головніше – **щоб цей тест не виявився для нас негативним і в змістовному плані**. Тобто необхідно, щоб проект РНП, який перебуває у стані опрацювання, змістовно компенсував ті організаційні негаразди, що існують у країні, яка прагне амбітних цілей, попри те, що їх досягнення й зараз гальмується політиками.

У цій роботі дуже корисними будуть підтримка, поради і пропозиції неурядового сектору. Чому це важливо? РНП на 2009р. буде перехідною. Зараз виконується Цільовий план Україна-НАТО, що містить великий перелік завдань – близько 400. РНП на певному етапі (після затвердження) поглине його виконання. **Проблема полягає в тому, щоб до РНП не потрапили заходи, що не можуть бути виконаними**. Про це йшлося в зауваженнях і пропозиціях, у т.ч. від Міжнародного секретаріату НАТО. Тобто, **ця Програма має бути реалістичною**.

На підтвердження, наведу такі цифри. Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції підбив підсумки виконання Цільового плану Україна-НАТО за I квартал 2009р. Один із висновків: немає жодної інформації стосовно стану виконання кожного четвертого заходу Цільового плану. Такого ще не було ніколи – жодної! Це має стати застереженням під час підготовки РНП. Є бюджет, є “дірки” в бюджеті, і вже зараз зрозуміло – що є реалістичним, а що – ні.

Що стосується інформування. Щоб робити заяви про стан пропаганди та агітації, варто з'їздити один-два рази до регіонів і поспілкуватися з людьми. Я вважаю, що минулий 2008р. був переломним у питаннях інформування. Робота дійсно пішла зовсім іншим руслом. Це не була ні пропаганда, ні агітація за НАТО. Принаймні в тих заходах, які проводили Громадська ліга Україна-НАТО та Національний центр. У 2008р. наші працівники взяли участь у більш як 160 заходах, причому 80% – на регіональному рівні. Ці заходи були не круглими столами в Києві, а безпосереднім спілкуванням з людьми. І приходять туди не лише ті, кого й так не треба агітувати за НАТО, а різні люди, з різних політичних партій – і комуністи, і “вітренківці” з плакатами. Коли в залі збираються не 20 експертів, а студенти, викладачі, державні службовці нижчих рангів з різними політичними поглядами, там дійсно відбувається спокійна розмова про національні інтереси, про різні варіанти забезпечення національної безпеки. Ніхто не агітує за НАТО.

Такі заходи, звичайно, не мають на меті відразу переконати когось або більшість, що євроатлантичний шлях – єдиний правильний вибір для України. Але, принаймні, люди починають замислюватися над цими питаннями, і це – найважливіше. ■

РОЗУМІННЯ БЕЗПЕКИ ЛЮДИНИ ОБ'ЄДНУЄ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ



Сергій ДЖЕРДЖ,
голова Громадської ліги
Україна-НАТО

Дуже важливо, щоб у суспільстві розгорталася дискусія з питань безпеки. І, якщо є побоювання, що питання НАТО може насторожувати певні суспільні групи чи неоднозначно сприйматися в регіонах, то питання безпеки сприймаються всіма однаково, тому що безпека потрібна всім. **Ми говоримо з людьми саме про це. Не лише про національну безпеку загалом – економічну, політичну, екологічну, інформаційну, але й про безпеку особистості – безпеку окремого громадянина, якому потрібна безпека житла, робочого місця, середовища – речі потрібні й зрозумілі кожному. Таке розуміння безпеки об'єднує громадян України, і через це розуміння ми й проводимо лінію того, що потрібно громадянам України – таке ж відчуття реальної безпеки, як і у громадян країн-членів НАТО.**

Якщо говорити про інформування з питань НАТО, то ми робимо надзвичайно багато. Громадська ліга Україна-НАТО у 2008р. здійснила 223 заходи, переважно в регіонах – конференції, семінари, інтерв'ю, статті тощо. В регіонах є велика потреба в інформаційних майданчиках: люди хочуть щось почути, щось знати. Чим власне наша діяльність відрізняється від, скажімо, аналітичної роботи Центру Разумкова – дуже важливої роботи? Ми займаємося питаннями регіонального інформування. При цьому, ми розуміємо, що не зможемо всіх громадян України зробити експертами з питань НАТО, які свідомо позитивно проголосують на майбутньому референдумі.

18 травня 2009р. в Харкові відбудеться конференція, до якої запрошені члени Міжвідомчої робочої групи з питань інформаційної політики (МРГ), очолюваної А.Мураховським (першим заступником голови Держкомтелерадіо). Попередні 25 засідань МРГ відбувалися в Києві, і вперше вона їде до Харкова – великого міста з великим потенціалом. Нам важливо, щоб державні службовці, мас-медіа, всі зацікавлені люди в регіонах побачили, що питання НАТО – це не якісь схоластичні розмови в газетах, на телебаченні, а це – реальна робота, яку роблять державні службовці, щоденна робота, яка дає результат, яка дає позитиви. ■

ЩО КООРДИНУВАТИ І КОГО КООРДИНУВАТИ?



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

Виходячи з власного досвіду державного службовця, хотів би привернути увагу до того, що не можна координувати певну сферу і співробітництво в цій сфері. Чому? Є певний міністр, який відповідає в державі за ці питання, і ви йому не нав'яжете свою точку зору. І ніхто, навіть керівництво Кабінету Міністрів, не має права нав'язувати свою точку зору – подивіться наше законодавство. Тоді велике питання: так що ж координувати?

Друге питання: якщо міністр, як посадова особа, його заступники, його апарат не мають підтримки – наукової, практичної підтримки фахівців, які розуміють, у яких сферах це міністерство може співпрацювати з країнами НАТО, то будь-якої співпраці не буде.

Покажіть хоч одного міністра, який все знає. Немає такого й не буде. Міністра робить його апарат, а якщо в апараті немає необхідного підрозділу та фахівців, то варто проаналізувати: чому їх немає? Хто має це робити в державі? Сказати, що це можуть зробити

громадські організації? Велика вдячність їм за те, що вони вже почали підмінити державну машину, але повністю державну машину підмінити неможливо.

Ми правильно говоримо про політику безпеки, роз'яснюючи, як вона буде здійснюватися. Але, якщо наші громадяни не будуть бачити інтересу для себе, якщо у наших громадян не буде розуміння того, що їм приносить співробітництво з НАТО і Європою, які від цього матеріальні вигоди, – то воно не буде сприйматися. Таке завдання можна реалізувати, лише коли те чи інше міністерство буде брати участь у роботі з відповідним комітетом НАТО, співпрацювати в тих чи інших програмах.

Приклад – Міністерство освіти і науки. Згадайте їх підключення до мережі УРАН⁷. Ніхто особливо не координував їх співпрацю з НАТО. Коли їх фахівці взялися – отримали результат. А координувати роботу конкретного фахівця – невдячна справа. Можна йому допомогти, можна організаційно координувати питання співпраці, але не втручатися в його конкретну справу. Він дуже швидко поставить вас на місце, тому що він фахівець і знає такі нюанси, яких не може знати фахівець загального профілю.

Тому слід дуже добре подумати: що й кого координувати? Навіть у питанні європейської та євроатлантичної інтеграції. Я свого часу займався цими питаннями. Все виглядало наступним чином. В Уряді є уповноважені з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Ці особи, я не сказав би, що допомагали, але хоча б документи підписували. Були заступники, які ті документи тримали в себе по кілька місяців, і коли вони йшли у відпустку, я їх вилучав, щоб передати далі. Все це було. Тому треба дуже скептично оцінити наявний досвід і зрозуміти, що ми хочемо зробити і, головне – якими силами. В намаганнях зробити це на ентузіазмі я не вірю. ■

ПРО ІЛЮЗІЇ І РЕАЛЬНІСТЬ



Володимир ВАГАПОВ,
головний редактор
журналу "Наука і оборона"

Є речі, які не можна доручати нікому, про які треба турбуватись особисто. Мабуть, найважливішою з них є забезпечення власної безпеки і безпеки своєї родини. І хоча це потребує чимало коштів, ми ставимо броньовані входні двері, купуємо рушницю, заводимо собаку або, об'єднавшись із сусідами, наймаємо охоронця-консьєржа, встановлюємо відеокамери спостереження, сподіваючись, що це захистить нас, наше майно, життя і спокій.

⁷ Українська науково-освітня телекомунікаційна мережа УРАН створена за рішенням Міністерства освіти України та Національної Академії наук (НАН) за підтримки університетів, інститутів Міністерства освіти та НАН, згідно зі Спільною Постановою Президії НАН і Колегії Міністерства освіти України від 20 червня 1997р. В основу створення покладено концепцію, ухвалену міжнародною нарадою "Комп'ютерна мережа закладів вищої освіти і науки України" за участю представників Наукового відділу НАТО (24-26 квітня 1997р.) та міжнародною конференцією "Комп'ютерні мережі в вищій освіті" (26-28 травня 1997р.). – Редакція.

Історія підказує, що завжди може знайтися хтось охочий до землі нашого народу. Попри декларації про миролюбність і волю до співробітництва, час від часу лунають претензії стосовно кордонів або робляться спроби втручання в наші внутрішні справи. Чи є гарантія, що не виникне ситуація на кшталт *“Ты виноват уж тем, что хочется мне кушать!”*. Тут вже має йтися про оборону, про війсьну безпеку держави.

Кілька тез стосовно проблеми вибору, що постала сьогодні перед українським суспільством у сфері оборони.

Про податок та оборону. Більшість українських громадян нині хвилюють не політичні та військові питання, а насамперед економічні – загальне зниження рівня життя, стан економіки, працевлаштування. Проте, забезпечення воєнної безпеки як гарантії повноцінного мирного життя громадян завжди була одним з найважливіших обов’язків держави. Заради безпеки громадяни сплачують податки, на які держава створює та утримує армію.

Переважна частина військової техніки та озброєнь ЗС України – спадщина колишнього СРСР, ресурс якої вже майже вичерпаний. Отже, наші гроші, вкладені в радянське військо, знецінилися так само, як і вклади в Ощадбанку СРСР, а кошти та ресурси, витрачені на військо протягом років незалежності, не дали жодних дивідендів воєнній безпеці України.

Однак, сьогодні Україна не може дозволити собі значні фінансові вкладення у військову справу. На початку 2009р. Міністр оборони заявив, що для виконання в повному обсязі програм реформування необхідно 32,4 млрд. грн. на рік, ще 17,5 млрд. – на виконання функцій захисту країни. Водночас, видатками цього ж державного бюджету на оборону фактично передбачено лише 8,4 млрд. – 0,87% ВВП.

Що робити, коли грошей не вистачає? Оборона, якщо зняти з неї таємничо-патріотичний флер, є звичайним економічним проектом. Перед тим, як витратити гроші на оборону, держава має визначити рівень загрози збройного нападу. Генеральний штаб на підставі всебічного аналізу має підрахувати, скільки потрібно військових, якої та скільки зброї, військової техніки, набоїв, палива тощо, для надійного захисту країни від можливого агресора.

А коли грошей на оборонне замовлення не вистачає, то варто замислитися, чи правильно ми підходимо до організації воєнної безпеки держави? Можливо, доцільно об’єднатися з іншими країнами в побудові спільної оборони? Це, зрозуміло, буде дешевше, хоча тут постає питання довіри до членів об’єднання та їх надійності в лиху годину. До того ж, вороги наших нових друзів стануть і нашими ворогами.

Відсутність міжнародного “запиту” на нейтральну, позаблокову Україну, фінансово-економічна неспроможність забезпечити власними силами надійну обороноздатність зумовлюють потребу розгляду варіантів приєднання до системи колективної безпеки. Детальні розрахунки “плюсів” і “мінусів” кожної альтернативи у сфері воєнної безпеки будуть зрозумілішими за політичні гасла. Навіть, якщо людина не переймається політикою і роздумами про вибір між східним розумінням слов’янської єдності та демократичними цінностями Заходу, їй не байдуже питання витрачання державою її грошей.

Фахова дискусія, 23 квітня 2009р.



Коли громадяни усвідомлять, що держава фінансово не спроможна забезпечити війсьну безпеку самостійно, що грошей не вистачить одночасно на масло та гармати, вони будуть свідомі того, що альтернативи колективній безпеці немає.

Про проблему вибору. Для України є два варіанти системи колективної безпеки: євроатлантична – НАТО, і євразійська – ОДКБ.

Але, практично, проблема вибору формулюється просто: вступати чи не вступати до НАТО? Проте, сутність такого вибору є дуже складною, адже НАТО – це оборонний союз країн – потенційних противників Радянського Союзу, звідки вийшла й сучасна держава Україна. Фактично, йдеться про цивілізаційний вибір.

Наступне питання: “а чи дійсно найбільшійшою є сьогодні проблема вступу до НАТО?” Ймовірність збройного нападу з півночі, яким лякають деякі політики, настільки мала, що її можна розглядати скоріше як теоретичну. Тобто, з цієї точки зору небезпеки для життя людей не існує.

Проте, через внутрішні чинники населення України невпинно скорочується, і за прогнозами демографів у 2050р. нас залишиться близько 30 млн. Отруєння алкоголем, туберкульоз, СНІД, свавілля на автошляхах, виробничий травматизм, виїзд на заробітки за кордон, суттєве зниження віку хронічних хвороб тощо. Фактично, це – війна, яка протягом 17 років забрала життя 6 млн. громадян України.

Думаю, що за кілька років громадська думка стосовно приєднання до Альянсу зміниться на краще з двох причин: перша – це природне зменшення чисельності тих, хто сьогодні найзавзятіше виступає проти НАТО (переважно люди похилого віку); друга – подальша реалізація інформаційної політики держави з питань євроатлантичної інтеграції України. Тому немає потреби форсувати процес приєднання до Альянсу.

Про ілюзії та реальність. Приєднання до Альянсу не підніме національну економіку, не навчить працювати та поважати закони, не забезпечить політичну стабільність і не знищить корупцію. Вступ до Альянсу лише створить додаткові можливості побудови цивілізованої демократичної держави. Не треба сьогодні, принижуючи себе, набридати НАТО та ЄС з проханнями вступу. Треба розв’язувати свої внутрішні проблеми. ■

ДЕФІЦИТ БЕЗПЕКИ: ЧИННИКИ, ТЕНДЕНЦІЇ, РОЛЬ ЕКСПЕРТНОГО СПІВТОВАРИСТВА У ПОДОЛАННІ



Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
директор воєнних програм
Центру Разумкова

Сучасний глобалізований світ – єдина система, в якій безпека як окремих країн, так і їх союзів не може бути забезпечена повною мірою, якщо в їх оточенні (ближньому чи далекому) існують вогнища небезпеки. Тим часом, глобальні процеси, що призвели до суттєвих змін у геополітичному ландшафті і створили нові умови світового розвитку, зумовили також комплексний характер загроз та їх наслідків. Міжнародні системи безпеки, створені в минулому столітті, опинилися на межі можливостей із запобігання і протидії загрозам, що спричиняє відчутний дефіцит безпеки та, відповідно – зумовлює потребу трансформації і зміцнення згаданих систем.

Така ситуація вимагає пошуку нових підходів до розв'язання безпекових проблем шляхом об'єднання зусиль як учасників систем колективної безпеки, так і інших країн, у т.ч. тих, що співпрацюють з цими системами та намагаються долучитися до них.

Особливе значення це має для України, яка перебуває в ситуації “подвійного зламу” – не завершивши перехідний етап і остаточно не оформивши після розпаду Радянського Союзу своє місце у світовій системі, вона змушена шукати нове місце в “післякризовому” світі, риси якого лише починають окреслюватися. За таких умов внутрішні реформи мають бути “вбудовані” не лише в нинішні, але й у нові тенденції світоустрою.

Виклики для міжнародних систем безпеки

Як відомо, в сучасному світі загострюються старі і з'являються нові глобальні ризики та загрози: розповсюдження зброї і матеріалів масового ураження; поява дедалі більш витончених форм кіберзлочинності; прискорене виснаження природних ресурсів і посилення небезпечних тенденцій кліматичних змін тощо. Відбуваються також складні глибинні процеси переформатування геополітичної карти світу, що тягнуть собі ризики конфліктів, виникнення нових ліній поділу, відновлення гонки озброєнь.

Так, змінюються склад провідних світових гравців і відносини між ними, виникають і посилюються суперечності між традиційними та новими центрами сили – як окремими державами, так і їх альянсами. Разом з економічним зростанням країн БРІК (Бразилія, Росія, Індія, Китай), посилюються їх претензії на регіональне і світове лідерство, економічний і політичний вплив на світові процеси. **Ускладнюється ідеологічний контекст міжнародної безпеки:** на зміну визначеності координат “союзник – противник”, притаманній періоду холодної війни,



приходить їх розмитість і мінливість. Водночас поглиблюється дисбаланс між державними та недержавними суб'єктами, посилюється асиметрія їх дій – як у протидії загрозам, так і в їх спричиненні¹. Тероризм набуває міжнародного характеру, масових форм і дедалі ширше використовується як зброя в боротьбі проти зовнішнього тиску та інтервенцій, у т.ч. гуманітарних.

Активізуються дезінтеграційні процеси, що призводить до виникнення нових потенційно конфліктогенних зон. Тим часом, міжнародні інститути досі не знайшли прийнятних способів розв'язання протиріч між принципом територіальної цілісності – і правом націй на самовизначення, правом на суверенітет і невтручання – і правом на гуманітарну інтервенцію. За таких умов і з огляду на посилення сепаратистських рухів, події в Південній Осетії, Абхазії можуть стати не останніми прикладами небажаних сценаріїв формування нової геополітичної карти світу.

Зростає розрив і загострюються протиріччя між розвинутими країнами та рештою світу, особливо країнами з низьким рівнем доходу. Підвищуються ризики банкрутства “слабких держав”, що супроводжується посиленням у них опонентів законних урядів і дедалі частішим виникненням загрози

застосування сили². Регіональні безпекові середовища (насамперед, у зонах конфліктів) перетворюються на заручників політики світових лідерів, чиї інтереси не завжди відповідають вимогам безпеки регіону та потребам його населення. Є багато ознак того, що розвинуті країни (та їх союзи), вдаючись до інтервенцій, переслідують цілі не лише зміцнення миру та безпеки, але й забезпечення присутності в зонах своїх економічних інтересів.

Прискорюється поширення кризових явищ та їх наслідків, зумовлене процесами глобалізації, лібералізації економічних відносин, взаємопроникнення економік і культур. Світові економічні кризи, насильство і збройні конфлікти, епідемії небезпечних захворювань, екологічні катастрофи з дедалі більшою швидкістю набувають значних масштабів, охоплюють дедалі ширше коло країн, вимагають від людства сплати дедалі вищої ціни.

На фоні цих та інших процесів очевидно виявляється невідповідність структур і можливостей нинішніх систем колективної безпеки характеру сучасних загроз, їх неготовність до відповідей на виклики, до яких можуть призвести зазначені процеси, якщо вони не будуть вчасно поставлені під контроль.

До головних недоліків нинішніх систем безпеки можна віднести, *по-перше*, збереження ієрархічної структури міжнародної і національної безпеки, їх чисельних і громіздких бюрократичних апаратів, що знижує їх гнучкість і здатність адаптуватися – тоді як загрози та їх наслідки набувають мережевого характеру та надзвичайної швидкості поширення. У результаті, знижується своєчасність, ефективність та адекватність дій згаданих систем із запобігання і протидії загрозам³.

По-друге, недостатність ресурсного забезпечення спільних дій держав-учасниць міжнародних систем безпеки. Як відомо, внески в колективну безпеку є добровільними. Відомо також, що окремі держави-учасниці або не бажали надавати сили та засоби для миротворчих операцій ООН, НАТО, Африканського Союзу (АС) в “гарячих точках”, або були неспроможні зробити це в потрібних обсягах⁴. Таку ситуацію може спричиняти не лише дійсна обмеженість національних ресурсів, але й неадекватне усвідомлення окремими державами взаємозв'язку національної, регіональної і глобальної безпеки, коли національна безпека сприймається урядами як життєво важлива потреба, а колективна – лише як додаткове навантаження. Тому, якщо на етапі ухвалення рішення про запровадження миротворчих операцій держави-учасниці демонструють політичну

¹ Головними рисами такого дисбалансу є втрата державою монополії на застосування сили, збільшення можливостей впливу недержавних суб'єктів на державу та ситуацію у світі, підвищення їх ролі у глобальних процесах. Див., наприклад: Бейлз Е. Управління глобальною безпекою: світ змін і викликів. – *Щорічник СІПРІ 2005: озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. (Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Центр Разумкова), Київ, 2006, с.4-14.

² Шнабель А. Підхід до розв'язання проблем прямого і структурного насильства, заснований на принципах забезпечення безпеки людини. – *Щорічник СІПРІ 2008: озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. (Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Центр Разумкова), Київ, 2009, с.89-99.

³ Бейлз Е. Світ ризиків. – *Щорічник СІПРІ 2007: озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. (Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Центр Разумкова), Київ, 2008, с.12-22.

⁴ Так, саме брак ресурсів називають типовою причиною низької результативності місій ООН та АС у Дарфурі, НАТО в Афганістані та ін. Див.: Зодер К. Багатосторонні миротворчі операції у 2007р. – *Щорічник СІПРІ 2008: озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*, с.121-122.

солідарність, то під час проведення операцій і надання ресурсів (людських, матеріально-технічних, фінансових) солідарність нерідко поступається місцем національному егоїзму, що загрожує ерозією систем колективної безпеки.

У загальному підсумку, виникає та поглиблюється дисбаланс між рівнем і характером загроз, заявленими намірами із запобігання їм і наявними можливостями – який є сьогодні характерним практично для всіх міжнародних систем безпеки (ООН, ЄС, НАТО, ОДКБ, АС). Це загострює потребу їх адаптації (трансформації) до нових умов. Так, зокрема в НАТО існують серйозні проблеми, розв'язання яких вимагає зміщення акцентів із зовнішніх аспектів його діяльності (збільшення зони безпеки за рахунок розширення, вдосконалення форм і способів миротворчої діяльності) на внутрішні: вдосконалення структури, забезпечення потрібних можливостей, політичної солідарності та консолідації зусиль. Саме таке зміщення має передбачати нова Стратегічна концепція Альянсу.

Посилення амбіцій Росії і зростання агресивності її політики

Починаючи з 2000р., спостерігається зростаюча тенденція агресивності політики РФ стосовно, насамперед, сусідніх пострадянських країн. Конфлікт на о.Тузла, економічні та енергетичні війни з Білоруссю та Україною, нарешті – збройний конфлікт у Грузії 2008р. Наслідки цих дій (та не завжди ефективні і скоординовані політичні кроки Заходу напередодні та після них) додають Росії впевненості, відчуття безкарності і привід вважати пострадянський простір сферою власного впливу.

Підтвердженням серйозності політичних намірів Росії є, зокрема її непохитна позиція в питаннях дотримання Стамбульських домовленостей (стосовно виводу російських військ з Молдови), контролю над звичайними збройними силами в Європі (призупинення Росією чинності Договору про ЗЗСЄ), важкі “розміни” зі США з питань стратегічних наступальних озброєнь, ПРО в Європі, ядерної програми Ірану, постійні “газові” конфлікти з Україною, які доводять, що Росія буде й надалі використовувати своє становище газового монополіста як важіль тиску на Україну та європейські країни загалом.

Слід відзначити також наступальний характер російської інформаційної політики, її спрямованість на забезпечення солідарності як російського суспільства, так і проросійських спільнот в інших країнах

шляхом формування образу якщо не ворога, то принаймні недруга в особі суб'єктів зовнішнього оточення, зокрема України⁵.

На цьому фоні спостерігаються лише досить слабкі спроби ЄС знайти адекватні відповіді на недружні дії РФ, і гірше того – “комерціалізація” відносин з нею окремих країн-учасниць ЄС (особливо в газовому секторі⁶). Наслідком загалом слабкої позиції ЄС, цілком імовірно, може стати небезпека перетворення зон “заморожених” конфліктів на теренах СНД (Придністров'я, Карабах) та потенційно конфліктогенних зон (зокрема, в Україні) на розмінну монету у грі світових і регіональних лідерів.

Наявність на території цих країн зон “заморожених” або потенційних конфліктів, значна частка російськомовного населення (або осіб з подвійним громадянством), російських військових баз і миротворчих сил, поєднані з готовністю Росії використати Збройні сили для “відсічі агресії проти інших держав” і забезпечення безпеки “співвітчизників”, загрожують перетворенням процесів розв'язання внутрішніх проблем на збройні конфлікти⁷. А це – загроза не лише для України та інших пострадянських країн, а й для безпеки всього євразійського континенту і світу загалом.

Виклики для України

Процеси у світовому безпековому середовищі не минули Україну, яка перебуває в ситуації трансформаційного дефіциту безпеки, зумовленого зниженням обороноздатності через відчутне скорочення Збройних Сил у межах їх модернізації за стандартами НАТО⁸. Ситуацію обтяжує також ряд внутрішніх і зовнішніх чинників, сукупний вплив яких може зумовити поглиблення зазначеного дефіциту безпеки та перешкодити його подоланню в ближчому майбутньому.

Брак політичної єдності української еліти, переважання в її середовищі особистих і вузько партійних інтересів над національними. Надзвичайного поширення набула корупція (в т.ч. політична), стратегічний державний менеджмент підміняється тактичними заходами сумнівної корисності, а предметна професійна дискусія/діалог з проблем безпеки на національному та міждержавному рівнях – пропагандистськими деклараціями. Наслідками цього є хронічна політична криза, інституційна слабкість державної влади, низька ефективність державної політики, погіршення міжнародного іміджу України –що в поєднанні негативно впливає на темпи її реформування та розвитку.

⁵ У відносинах з Україною звичним елементом риторики російського істеблішменту стало неповажне, часом образливе ставлення до її незалежності. На фоні неефективної української інформаційної політики це є додатковим і дуже вагомим чинником погіршення міжнародного іміджу України.

⁶ Ідеться про поширення контролю ВАТ “Газпром” на компанії (і навіть політиків) певних європейських країн – т.зв. “шредеризацію”. Термін запроваджений російським аналітиком А.Піонтовським – від прізвища экс-канцлера Німеччини Г.Шредера, нинішнього керівника компанії *North European Gas Pipeline Company*, що є оператором російського проекту “Північний потік”. На думку аналітика: “Шредеризація виявилася універсальною відмичкою для сердець західних “інтелектуалів” і політиків”. Див.: *Пионтовский А. Пир духа Тихона. – ГРАНИ.РУ, 13 февраля 2008г.*

⁷ Російські військові бази та/або миротворчі сили розміщені практично в усіх пострадянських країнах, крім Туркменістану, Узбекистану і країн Балтії. Стосовно готовності Росії див.: Закон РФ “Про оборону” зі змінами, внесеними у 2009р.

⁸ Якщо дефіцит безпеки на глобальному та регіональному рівнях виникає насамперед через брак можливостей систем колективної безпеки, то трансформаційний дефіцит безпеки – через свідоме обмеження окремими країнами, як претендентами на інтеграцію до системи колективної безпеки, своїх оборонних можливостей та як наслідок – послаблення обороноздатності на час інтеграційного процесу.



За таких умов, навіть без серйозних загроз, будь-яка ситуація є фактично неконтрольованою і може перетворитися на небезпечну. В поєднанні з дестабілізуючими зовнішніми впливами, це загрожує втратою суверенітету та “політичним дефолтом”⁹.

Критичний стан системи забезпечення національної безпеки. За роки незалежності у сфері безпеки накопичено багато структурних проблем, розв’язання яких звичними для української влади точковими заходами є неможливим. Найбільш виразними їх ознаками є наступні:

- **розбалансованість системи забезпечення національної безпеки,** зумовлена, зокрема неузгодженістю реформування її складових, через що система перетворюється на дедалі більш фрагментовану, втрачає ефективність, послаблюються її можливості із запобігання кризовим явищам і реагування на них;
- **зниження ефективності силових структур,** зокрема через їх політизацію і “корпоратизацію”; політично ангажована кадрова політика перетворила окремі силові структури та інститути влади (суди, прокуратуру, правоохоронні органи) на засоби боротьби з політичними (та економічними) конкурентами, що посилює ризик силового конфлікту в суспільстві;
- **зниження обороноздатності країни** через, *по-перше*, надто тривале перебування українських Збройних Сил у стані трансформації¹⁰, за умов фактичної невизначеності її орієнтирів, пріоритетів і кінцевих цілей внаслідок зволікання зі вступом до НАТО, *по-друге*, через хронічний брак коштів для фінансування армії та неефективне використання тих обмежених ресурсів, що спрямовуються на її утримання.

Зростаючий тиск з боку Росії. Відзначене вище зростання агресивності політики Росії торкається України найбільш безпосереднім чином. Зокрема, за підтримки певних російських організацій і політичних

діячів у регіонах України ведеться активна інформаційна кампанія, спрямована на розпалювання сепаратистських настроїв, громадського невдоволення діями української влади та, навпаки, пропагування ефективності дій російського Уряду¹¹. В межах цієї кампанії часто порушуються теми можливості збройного україно-російського конфлікту¹²; обмежень у застосуванні НАТО ст.5 Північно-Атлантичного Договору (в разі вступу України до Альянсу); актуальності для України нейтрального статусу тощо.

Зосередження уваги політиків і громадськості на названих темах штучно відволікає увагу від іншої (і досить реальної) загрози для України – економічного та політичного поглинання Росією привабливих для російського бізнесу економічно розвинутих (і переважно проросійськи налаштованих) східних і південних українських територій. Реалізація цього сценарію загрожує не лише Україні – втратою цілісності, але й Європі – появою нових подільних ліній і зон конфліктів на континенті.

Гальмування євроатлантичної інтеграції України. З огляду на окреслений вище дефіцит безпеки, Україна об’єктивно мала б бути зацікавлена у скороченні терміну набуття членства в НАТО. Однак, цьому перешкоджає ряд обставин.

(1) *Брак політичної волі, неузгоджені та неефективні дії самої України.* Поведінка української сторони демонструє нездатність політичних лідерів і влади в цілому до узгоджених дій з просування задекларованого зовнішньополітичного курсу, що викликає значною мірою виправдані нарікання (зокрема Німеччини і Франції) на внутрішню неготовність України до вступу. Навіть офіційним представникам НАТО і його держав-учасниць дедалі важче приховувати почуття “втоми” від нестабільності та нерішучості політики України.

(2) *Негативний вплив РФ, для якої недопущення вступу України до НАТО є одним з пріоритетних завдань зовнішньої політики.* Для виконання цього завдання Росія, всупереч гарантіям Будапештського меморандуму, не зупиняється перед економічним тиском і прихованими погрозами застосування сили.

(3) *Брак єдиних позицій стосовно України у євроатлантичній спільноті,* переважання побоювань реальних втрат від погіршення відносин з Росією над потенційними здобутками від вступу до НАТО України.

(4) *Загострення відносин з Україною з боку окремих країн-членів Альянсу.* Зокрема, недружні кроки з боку Румунії (“шпигунський скандал”, поновлення заяв про територіальні претензії, нагнітання сепаратистських настроїв у прикордонних регіонах України) не зустрічають належної критики всередині Альянсу.

⁹ Див. також: У напрямі до більш адекватної та узгодженої політики національної безпеки України: Документ до Консультацій Україна-НАТО 12-13 листопада 2008р., Таллінн. – Київ, Центр Разумкова, 2008.

¹⁰ У Стратегічному оборонному бюлетені 2004р. визначена перспективна модель Збройних Сил, орієнтована на участь України в євроатлантичній системі колективної оборони. На цих засадах була розроблена та запроваджена Програма реформування Збройних Сил України на період 2005-2015рр.

¹¹ Докладно див.: Украина-Россия: от кризиса к эффективному партнерству. – Национальная безпека і оборона, 2009, №4, с.12-14.

¹² Див., наприклад видання: Калашников М. Независимая Украина: Крах проекта; Савицкий Г. Поле боя – Украина. Сломанный трезубец; Широкоград А. Россия и Украина. Когда заговорят пушки...

(5) *Зміна формату співробітництва Україна-НАТО з Цільових планів на РНП* – замість Плану дій з набуття членства (ПДЧ) – отримала неоднозначні оцінки українського політикуму та експертів. Одні вважають це позитивним – РНП з наявними механізмами верифікації розглядається як найбільш ефективний заміник ПДЧ; інші стверджують, що Альянс начебто засвідчує таким чином зниження рівня співробітництва з Україною.

Сьогодні, коли перспективи вступу України до НАТО залишаються примарними, в українському суспільстві, особливо в колах політологів і військових фахівців, порушуються питання перегляду підходів до забезпечення обороноздатності держави, а саме: набуття Україною статусу постійного нейтралітету, вступу до ОДКБ, збільшення чисельності Збройних Сил, відновлення ядерного потенціалу.

За умов слабкості влади, суперечливості зовнішньополітичних орієнтацій суспільства, вірогідним наслідком (і прихованою метою) просування цих нереалістичних пропозицій є перегляд законодавчо визначеного курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію України, згортання її “європейського” проекту та дедалі більше сповзання до зони російського впливу.

Сповзання (виштовхування) України до буферної зони між Заходом і Сходом. Крім слабкої політики самої України, це зумовлено, з одного боку, т.зв. “перезавантаженням” відносин США з Росією і вибірковою позицією ЄС і НАТО (особливо – поблажливу до РФ політику Німеччини, Франції, Італії), з іншого – прагненням Росії перетворити територію СНД на визнану Заходом зону відповідальності ОДКБ з поступовим перетворенням останньої на “євразійський НАТО” з відповідним статусом.

На фоні послаблення позицій Альянсу, зумовлене потребою його трансформації, посилення ОДКБ означає для України більш чітке визначення альтернативного (євразійського – на противагу євроатлантичному) вектора забезпечення зовнішніх гарантій безпеки. За відсутності належної інформаційної роботи з громадськістю це значно ускладнює її орієнтацію і свідомий вибір зовнішньополітичних пріоритетів, зумовлює політичні спекуляції і загрожує поглибленням роздільних ліній в українському суспільстві.

Прихованою небезпекою вибору будь-якого з цих векторів (НАТО – ОДКБ) можуть стати невіправдані очікування. Зокрема, орієнтація у військово-технічній сфері на стандарти НАТО та очікування приходу інвестицій і новітніх технологій – без відповідних результатів виконання РНП, належного

фінансування Збройних Сил і розвитку вітчизняної оборонної промисловості – призведуть до поступового “охолодження” євроатлантичних (і європейських) прагнень. З іншого боку, бажання скористатися перевагами ОДКБ з отримання відносно дешевих озброєнь загрожує насиченням військ старими зразками техніки, що на тривалий час консервує структуру та якісний стан Збройних Сил на нинішньому рівні.

Потреба в нових спільних підходах

Світова економічна криза посилила необхідність пошуку балансу: між ринковими засадами національної і світової економіки – і рівнем, формами та засобами впливу на неї урядів, міжнародних організацій та економічних союзів; між економічною доцільністю – і верховенством соціальних цінностей та потребами захисту довкілля; між національними інтересами – і вимогами глобального виживання; між державним суверенітетом – і потребами спільних дій.

Відповідно, дедалі частіше порушується проблема докорінного реформування систем глобальної і регіональної безпеки та міжнародного права. Прикладами цього є спроби:

- підвести процеси запобігання і протидії новим загрозам під стару парадигму силового протистояння “свій-чужий” (проголошення США “глобальної війни з тероризмом”);
- розширити концепцію безпеки, акцентуючи увагу на превентивних заходах з розв’язання соціально-економічних проблем (запровадження програм ЄС допомоги розвитку, ініціатив спільного зменшення загроз, політики Європейського сусідства, створення в рамках Міжнародних сил сприяння безпеки в Афганістані груп відбудови провінцій);
- замінити (доповнити) неефективні міжнародні системи більш дієвими організаціями, здатними оперативно реагувати на загрози (поява ШОС, ОДКБ, створення США ситуативних коаліцій для операцій в Афганістані та Іраку);
- оновити і пристосувати до нових умов старі системи, зокрема Бреттон-Вудські інститути та систему євроатлантичної безпеки (рішення Брюссельського саміту G-20 і Страсбурзького саміту НАТО¹³);
- запропонувати побудову нових систем колективної безпеки (пропозиції РФ зі створення нової системи європейської безпеки¹⁴).

¹³ Головні новачки, ухвалені на саміті G-20: збільшення ресурсів МВФ з розширенням масштабів заходів, “потрібних для відновлення економічного зростання, стабілізації банків, підвищення споживчого попиту та обмеження втрати робочих місць”; створення Фонду фінансової стабільності з наданням йому повноважень нагляду за ринком капіталів і банками. Див.: Підсумки саміту G20: продовження антикризових заходів та реформування МВФ. – Агентство новин NEWSru.ua, 8 вересня 2009р., <http://www.newsru.ua>

¹⁴ На конференції з питань світової політики в Евіані (жовтень 2008р.) Президент РФ Д.Медведев запропонував п’ять принципів побудови нової європейської системи безпеки: (1) дотримання міжнародного права; (2) неприпустимість застосування сили або погрози силою в міжнародних відносинах; (3) гарантії забезпечення рівної безпеки; (4) відмова держав і міжнародних інститутів від ексклюзивного права на підтримання миру і стабільності в Європі; (5) запровадження базових параметрів контролю над озброєннями та розумної достатності у військовому будівництві. Див.: Арбатова Н. Реконструкція європейської безпеки. – Независимая газета, 23 марта 2009г., <http://www.ng.ru>

Однак, поглиблення дисбалансу між нинішніми загрозами та можливостями систем безпеки всіх рівнів, дедалі більш тяжкі наслідки та затяжний характер криз спонукають до висновку, що спроби реанімації старих міжнародних систем є безперспективними, і чим тривалішими будуть їх агонії, тим глибшими та небезпечнішими – наслідки кризових явищ¹⁵.

Що має бути результатом реформування нинішніх систем безпеки – мережа міжнародних організацій з модернізованою ієрархічною структурою, нова ієрархія міжнародних функціонально профільованих організацій з мережевою структурою або інший варіант міжнародної системи безпеки, – мають показати серйозні дослідження, широкомасштабні консультації і переговори.

Сьогодні ж, за умов окресленого вище глобального дефіциту безпеки, загострюється потреба пошуку механізмів спільних дій, які стосовно України мають здійснюватися за наступними напрямками:

- **запобігання загрозам, мінімізація їх впливу.** Загроза (хоч і малоімовірна) провокації в Україні конфлікту за участю сусідніх держав вимагає ініціювання багатосторонніх економічних, політичних, культурних проєктів, у рамках яких “вірогідні противники” отримали б реальну користь від партнерства. Зокрема, забезпечення енергетичної безпеки країн ЄС і НАТО в умовах російської газової монополії вимагає спільних зусиль у таких напрямках, як: формування спільної енергетичної політики Європи і “спільного замовлення” на енергоресурси; приєднання газотранспортної системи України до європейської; запровадження прозорих механізмів постачання і транзиту російського газу на взаємовигідних умовах;
- **підвищення результативності і прискорення воєнної реформи.** Сьогодні Україна постала перед дилемою: продовжити процес наближення Збройних Сил до вимог і стандартів НАТО чи припинити його та зосередитися на забезпеченні самостійної територіальної оборони. Однак, обидва рішення передбачають масштабне технічне переоснащення Збройних Сил і значні фінансові видатки, що в умовах ресурсних обмежень та ігнорування загроз виглядає досить сумнівним. Все це вимагає докорінного перегляду параметрів воєнної реформи – темпів, змісту, етапів, обсягів ресурсного забезпечення, підготовки фахівців, а також зміцнення цивільного контролю над воєнною сферою¹⁶;
- **формування, надання і прийняття допомоги, що надається за принципом політичної**

солідарності, до моменту приєднання до системи колективної безпеки. Ймовірність переходу загрози збройного конфлікту на території України в активну фазу та його поширення на території сусідніх країн є невеликою, проте можливі наслідки вимагають наявності в Альянсі та ЄС таких механізмів локалізації і врегулювання конфлікту на ранніх етапах, які б, на відміну від аналогів ст.5 Північно-Атлантичного Договору, усували загострення конфронтації з Росією; є потреба в інтенсифікації і підвищенні ефективності механізмів партнерства та консультацій Україна-НАТО. Серйозного перегляду вимагають нормативно-правові засади прийняття Україною іноземної допомоги (в т.ч. допуску іноземних військ для спільних навчань, пропуску їх через кордон, інформаційного обміну, використання фінансової та технічної допомоги в утилізації боєприпасів і ракетного палива тощо);

- **скорочення термінів інтеграційного періоду – як одна з умов зниження вірогідності виникнення конфліктної ситуації до моменту приєднання до системи колективної безпеки.** Україна стикається сьогодні з рядом проблем, які ускладнюють прискорення процесу євроатлантичної інтеграції: недостатня підтримка громадянами цього курсу; відсутність політичної волі і здатності державної влади до скоординованих дій; загострення відносин з Росією; відсутність консолідованої позиції в НАТО. Саме на їх розв’язання насамперед мають бути спрямовані РНП та допомога з боку НАТО.

Відповідь України на внутрішні та зовнішні виклики може бути адекватною лише за умов консолідації політичних сил і суспільства, мобілізації обмежених внутрішніх ресурсів (фінансових, людських, політичних) на досягненні реальних змін. Запорука успіху – припинення порочної політики точкових заходів, не поєднаних у єдину технологію реалізації пріоритетних цілей, і перехід до стратегічного управління розвитком країни.

З цієї точки зору, виглядають нераціональними спроби визначити пріоритети розвитку України через “європейські стандарти”. Неоднозначність цих стандартів у країнах ЄС дезорієнтує виконавчу владу, а у випадку стандартів НАТО – викликає настороженість (або відторгнення) певної частини суспільства. Чому б не визначити рівень бажаних для України стандартів (пріоритетів розвитку) однозначно – в кількісному виразі? В цьому випадку мірою наближення до цих стандартів західний інтеграційний вектор отримував би сенс поступального процесу приєднання до єдиних соціально-економічних і безпекових інститутів Європи, а східний – перетворився б на гасло “Назад до Росії”.

¹⁵ Інтерв’ю з Л.Ларушем: “Международная валютно-финансовая система распадается и не имеет никакого будущего в нынешней форме”. – Планета, октябрь 2008г., <http://www.larouchepub.com>; Корнілов Г. Геополітика: “подвійний перелом зі зміщенням”. – Дзеркало тижня, 5 квітня 2009р.

¹⁶ Див. статтю Л.Полякова “Цивільний контроль: досвід Пентагону”, вміщену в цьому журналі.

Завдання експертного співтовариства і громадських організацій

Домогтися позитивних зрушень в Україні можливо за умови оновлення політичної еліти: не лише приходу до влади нових фігурантів, а створення у владі критичної маси політиків нового типу – реалістів-прагматиків, готових до змін і здатних їх здійснювати, з амбіційними цілями побудови на принципах громадянського суспільства сильної України, спроможних працювати в умовах відкритості, дотримання принципів верховенства права, безумовного домінування національних інтересів. Однак, нинішня правляча еліта, в руках якої зосереджені ресурси, не лише забезпечила міцні позиції у владі (завдяки корупції і круговій поруці), але й заблокувала підступи до неї, зробила практично неможливим “командний” прихід до влади нової еліти¹⁷.

Така ситуація вимагає від експертного співтовариства і громадських організацій зосередження зусиль на напрямках, яким досі надавалося мало уваги: підготовка фахівців державного сектору та молодих політиків, набуття ними навичок стратегічного менеджменту та публічної політики; зміна суспільного політичного запиту – тобто ставлення громадян до своєї ролі та ролі громадських об'єднань у формуванні представницьких органів влади, державної політики та в контролі над діяльністю державного апарату.

Разом з цим, третьому сектору необхідно використовувати і звичні важелі впливу на владу, самостійно ініціювати політику змін і знаходити реальні механізми впровадження цих ініціатив навіть за умов активного або пасивного саботажу незацікавлених політичних сил і державної бюрократії.

Не можна сказати, що діяльність у цих напрямках не ведеться – але вона є фрагментарною, отже – не дуже результативною. Це зумовлено особливістю діяльності структур третього сектору, які за відсутності державного замовлення *змушені* жити і працювати за кошти вітчизняних недержавних спонсорів і зовнішніх донорів. Тому ключовим питанням залишається також ресурсне забезпечення неурядових аналітичних центрів та інших громадських організацій, що представляють сьогодні громадянське суспільство України.



ВИСНОВКИ

Сучасна міжнародна ситуація характеризується дефіцитом безпеки, притаманним як країнам-учасникам систем колективної безпеки, так і решті країн, у т.ч. тим, що намагаються набутися членства в зазначених системах.

Присутність у Європі важливих світових гравців і її вразливість до сучасних викликів зумовлюють потребу запровадження спільного, політично та економічно привабливого для всіх європейських країн проекту, реалізація якого сприяла б зміцненню довіри та безпеки в регіоні.

Імовірність виникнення на території України конфліктів, що загрожують наслідками, неприйнятними ні для України, ні для Європи, вимагає спільних дій, пошуку та запровадження ефективних механізмів гарантування безпеки.

Ключовими внутрішніми передумовами зменшення загроз і забезпечення прийняттого рівня національної безпеки України є консолідація політичної еліти та суспільства, стабілізація внутрішньополітичної ситуації та ефективна реалізація зовнішньополітичного курсу держави.

Головним завданням громадських організацій в цій ситуації є посилення впливу на формування як нової політичної еліти, так і більш вимогливого запиту громадськості на результати діяльності української влади. ■

¹⁷ Навіть зміни в українському політикумі внаслідок Помаранчевих подій нагадують скоріше перетасовку старих кадрів, ніж оновлення еліт.

ПЕРЕЖИТИ ВАЖКІ ЧАСИ



Джеймс ШЕРП,
керівник програми Росії та Євразії
Королівського Інституту міжнародних справ, Лондон

Здатність виживати в непевні, якщо не сказати – важкі, часи є визначальною рисою і сильною стороною українського національного характеру. Ця здатність ґрунтується на поєднанні толерантності, цинізму, винахідливості та почутті гумору, притаманному небагатьом націям. Здатність перетворювати важкі часи на добрі не є українською національною рисою. Ця здатність ґрунтується на поєднанні компетенції, національної єдності та впевненості в собі, яке не виробилося в Україні за короткий час державної незалежності. Без інстинктів і дисципліни, необхідних, щоб змінити свою долю, Україна звикла покладатися в цьому на інших. Часто вона докладала більше зусиль, намагаючись привернути до себе увагу замість заслужити її.

Ці звички більш ніж невчасні. Фінансова криза, що почалася на Заході, серйозно зашкодила колективній самовпевненості українських партнерів, не останньою чергою – Сполучених Штатів. Навіть якщо уряди знають, як подолати кризу, вони не змогли переконати виробників, інвесторів і споживачів. Не лише уряди, а й найбільш поважні інститути ліберального ринкового капіталізму зараз виглядають нестійкими і вразливими. В Росії криза винесла на поверхню властиві країні розломи та неефективність. Але ця країна досягла такого рівня цілеспрямованого й негативного впливу, якому важко протидіяти та який неможливо ігнорувати. Вашингтонську спробу “перезавантаження” теж не можна ігнорувати. Незалежно від того, завершиться вона стратегічним перегрупуванням, зменшенням втрат чи розчаруванням, вона вже перенесла акцент з сусідів Росії на саму Росію, як би це не намагалися заперечити. Західні інститути, найбільше стурбовані такою динамікою по сусідству, Європейський Союз і НАТО, поділені щодо методів впливу на неї. З усіх цих причин існує серйозна загроза, що Україна випаде з розкладів, які вже стають примарними, – або, ще гірше, зіпсує зовнішню сторону відносин різкими непродуманими рухами. Ще більшим є ризик того, що всі ми втратимо контроль над подіями.

Перезавантаження очікувань і парадигм

Російсько-грузинський конфлікт поставив під сумнів кілька ключових посилок міжнародного порядку, що склався після холодної війни, зафіксованих, зокрема, в Паризькій хартії 1990р., на Будапештській конференції ОБСЄ з огляду та саміті 1994р. та у тристоронній заяві президентів України, США та Росії 1994р. Тепер ми маємо пристосуватися до наступних реалій:

- війна можлива;
- колишні радянські кордони вже не є недоторканими;
- питання, що давно вважалися вирішеними (наприклад, статус Криму та Севастополя), можуть бути порушені знову в будь-який момент;
- “цивілізаційні” та “гуманітарні” фактори (наприклад, становище російської діаспори) можуть стати приводом для війни;
- без статті 5 немає колективної оборони.

Те, що косовський конфлікт і наступне визнання незалежності цієї території стали прецедентом перегляду двох принципів – порушення територіальної цілісності та гуманітарний привід для війни – не викликає жодних сумнівів. Але – головною причиною вторгнення Росії у Грузію стали російські національні інтереси, і ніщо інше. Великі держави не витрачають ресурси, не ризикують відносинами і не проливають кров, щоб мавпувати інші великі держави. Їх дії відповідають власним чітким розрахункам вигод і втрат. За словами Президента Д.Медведева, головним розрахунком і мотивом була переконлива демонстрація того, що Росія більше “не терпітиме” “несправедливу та образливу політику” Заходу в “зоні її традиційних інтересів”¹. Ще більш переконливо конфлікт засвідчив зміну в настроях Росії: від щиросердньої образи до впевненості, що Росія нарешті має змогу якось цьому протидіяти².

¹ Висловлено під час обіду Президента Д.Медведева в Москві з Валдайським клубом 12 вересня 2008р., на якому був присутній автор.

² Як тодішній Президент В.Путін попереджав у Мюнхені в лютому 2007р.: “Ми реалістично оцінюємо наші можливості та потенціал”. Автор писав ще в січні 2008р.: “Загроза... не в тому, що російські Збройні сили повторять вибрики 1990-х років, а в тому, що для сусідів Росії і НАТО це може стати несподіванкою”. James Sherr, *Russia and the West: A Reassessment*. – *The Shrivenham Papers* No.6, p.27 (Defence Academy of the United Kingdom, January 2008). Як зазначалося в тій самій публікації (с.5), “поки статус-кво після холодної війни не є незворотнім, не слід сподіватися, що він не може бути зруйнований чи переглянутий”.



Ці зміни не лише поставили під сумнів майбутнє світового порядку, що склався після холодної війни – вони викликають стурбованість щодо життєздатності Гельсінських принципів 1975р. Цю стурбованість підсилюють реалії, про які люди не думали в 1975р., реалії, які зараз подаються під маскою “взаємозалежності” та геоекономіки: використання економічних інструментів заради геополітичної вигоди. Поява геоекономіки поряд з відродженням російської держави та російської національної гордості є визначальною рисою путінської ери, і західні партнери Росії поки що мало зробили, щоб переконати нинішнє керівництво країни в хибності такої комбінації.

Це не означає, що члени НАТО не помічають, що відбувається. Хоча НАТО за свою 60-річну історію зазнав чимало ударів і крутих поворотів, Альянс ще ніколи не почувався настільки непевним щодо своєї мети і свого майбутнього. Спільні наслідки грузинських подій і фінансової кризи помітні на чотирьох рівнях:

1. *Зруйновано партнерство НАТО з Росією.* Хоч і раніше бували кризи у відносинах, особливо під час конфлікту в Косово в 1999р., парадигма 1990-х років зберігалася. Якою б не була риторика і дії Москви, західні політичні інститути вірили, що із зростанням добробуту і впевненості в Росії, з розвитком торгівлі та інвестицій, з появою і зміцненням середнього класу дарвіністський інстинкт “реальної політики” згасатиме, “образ ворога” розвіюватиметься, і Росія стане більш “нормальною” і відкритою для співпраці. Ця віра значно похитнулася. В 1990-х роках переважала думка, що слабка Росія створюватиме проблеми собі і своїм сусідам. Сьогодні мало хто стверджуватиме, що життя буде кращим, якщо Росія стане сильнішою.

2. *Зруйновано консенсус не лише між країнами-учасницями, але й усередині них.* Це не є однозначно негативною тенденцією. В Німеччині дедалі більше посадовців, політиків та експертів готові піддати сумніву парадигму 1990-х років, і дедалі менше тих, хто вірить у бездоганність німецько-російського партнерства. Але подальша ерозія консенсусу в Альянсі ускладнює відносини, робить їх менш передбачуваними та менш колегіальними. За лаштунками діалог всередині Альянсу став більш звинувачувальним і жорстким: одні закидають партнерам надмірну поступливість

небезпечним тенденціям у Росії, інші – звинувачують партнерів в ігноруванні побоювань Росії і неповазі до її законних інтересів. Більше того, втрата віри в єдність і рішучість НАТО змушує деякого в нових країнах-учасниках перестраховуватися та відступати від позиції розширення, яку вони з такою впевненістю та наполегливістю відстоювали в Бухаресті.

3. *Відродження інтересу до статті 5* (і військово-політичних питань) після десятиліття, коли багато хто вбачав еволюцію Альянсу в напрямі статті 4 – до політично-військової організації, що переймається “м’якими” загрозами безпеці та розвитком партнерства, довіри і “спільної безпеки”. Дедалі більше фахівців вважають помилковими постійне зменшення уваги НАТО до територіальної оборони і наполегливі вимоги до нових країн-учасниць і партнерів зосередити зусилля на забезпеченні їх внеску в дорогі експедиційні операції далеко за межами Європи³. Відсутність планів дій із захисту нових країн-учасниць від “збройного нападу” (формулювання статті 5) вважається ще більшою помилкою. Більше того, в Альянсі обговорюють надзвичайні ситуації воєнного характеру, що можуть виникнути у зв’язку з розробкою вуглеводнів у водах крайньої півночі з юридично невизначеним статусом, не кажучи вже про заяву тодішнього Президента В.Путіна в жовтні 2006р., що російський Балтійський флот відіграватиме провідну роль у будівництві, захисті та екологічній безпеці трубопроводу “Північний потік”. Нарешті, виникає питання, чи слід розглядати руйнівні кібер-атаки і припинення постачання енергії як збройний напад іншими засобами.

4. *Переоцінка “мистецтва можливого”.* Відбулася зміна курсу стосовно України і Грузії. Але що вона означає – відродження й консолідацію чи втрату орієнтирів? Що стосується Грузії, то ці ініціативи передбачають створення комісії НАТО-Грузія (давно на часі), зобов’язання НАТО “оцінити стан Міністерства оборони та Збройних сил Грузії” і Сполучених Штатів – відбудувати останні. Що стосується України, то різні ініціативи – таллінська зустріч міністрів оборони, зміцнення двох представництв НАТО, формування Річної національної програми – мають на меті змістити увагу з ПДЧ і графіків вступу на усунення слабких місць і конкретні досягнення у співпраці в галузі національної безпеки. Але чи будуть ці ініціативи ефективними, а тим більше бажаними, без належного фінансування та переконливих спроб переконати Україну, що перспективи її членства не зменшилися? Сьогодні такі гарантії Альянс надати не в змозі.

З огляду на цю непевність і високі ставки, Європейський Союз дедалі більше переймається вакуумом довіри та безпеки. Східне партнерство та декларація від 23 березня між Україною, ЄС, Світовим банком та іншими сторонами щодо модернізації української газотранспортної системи привели ЄС на безумовно геополітичну територію, і це чітко підкреслено хворобливою реакцією Москви на обидві ініціативи. Та стосовно цих ініціатив, ЄС виявив характерну амбівалентність щодо його власного концептуального прориву і власної потенційної сили. Незважаючи на імпульс російсько-української енергетичної кризи в січні 2009р. (яка з максимальною чіткістю виявила

³ Не кажучи вже про те, що 7 серпня одна з чотирьох грузинських бойових бригад знаходилася в Іраку, показово, що американська Програма операцій з життєзабезпечення і стабільності в Грузії, яку російські коментатори зазвичай іменують “агресивною”, налічує лише невеличку групу під орудою підполковника, яка навчає підрозділи (а не з’єднання різних родів військ) “операціям з реагування на кризу” в рамках багатонаціональних миротворчих операцій, а не територіальній обороні.

колективні інтереси ЄС) ЄС досі не може чітко самовизначитись у Центральній і Східній Європі.

Якщо Росія не може згуртувати ЄС і НАТО, чи зможуть це зробити Сполучені Штати? З усіх питань, порушених ініціативою “перезавантаження” Адміністрації Б.Обами, не останнім є його наслідки для Європи. Якщо Європа не може сформулювати чітке бачення країн між Росією і ЄС, чи зможуть це зробити Сполучені Штати і Росія, через її голову? Тут важливо розрізнити погляди Адміністрації Б.Обами і її поважних сторонніх радників. Але це нелегка справа. Дискусії в ширшому американському політичному середовищі дозволяють спитати, чи не будуть забути європейські перспективи та інтереси, попри найкращі наміри Сполучених Штатів. Як приклад, у звіті одного поважного експерта йдеться про необхідність консультацій з європейськими союзниками для “зменшення стурбованості європейців”⁴. Але консультації потрібні не для цього. Вони потрібні, щоб уникнути помилок і захистити довгострокові інтереси Заходу. З усіма своїми поділами, ймовірно, саме Європа, а не Сполучені Штати краще розуміють, що змінилось у синтаксисі та граматиці європейської безпеки. Європа може також мати краще розуміння того, що змінилось в Росії і що повернулося з минулого. Але хто у Сполучених Штатах це визнає?

Кого у Вашингтоні непокоїть можлива застарілість його підходу до європейської безпеки? У кількох серйозних доповідях на підтримку “перезавантаження” НАТО розглядається у класичних термінах XX століття: гарантії безпеки та питання членства. Набагато менше говориться про роль НАТО у трансформації культури безпеки та оборони у Східній і Центральній Європі. Так само застарілою є значна частина змісту дискусії про економічні відносини та енергетичну безпеку (як зазначено в одному звіті, “ми не боїмося російських інвестицій в дочірні компанії у Сполучених Штатах чи Європі”)⁵. Не видно ознак належного розуміння агресивного використання Росією економічної сили та присутності її розвідки не лише в колишньому Радянському Союзі, але й, дедалі більш впевнено та підступно, в нових членах ЄС Центральної і Південно-Східної Європи. Росія сьогодні може мати претензії XIX століття, але вона домагається їх засобами XXI століття: розвідкою і завуальованим проникненням, торгівлею і спільними підприємствами, “мережевою дипломатією” і “лобістськими структурами”, судовими процесами, енергетичними ресурсами та інвестиціями в енергетичні компанії, а на пострадянському просторі – через російську діаспору та інші “цивілізаційні” форми м’якої сили. Якщо Сполучені Штати та Європа не знайдуть відповідей XXI століття на ці виклики, сусіди Росії можуть дійти висновку, що вони покинуті напризволяще.

Україна проти своїх партнерів і себе самої

Враховуючи таку невизначеність, найгіршим варіантом для України було б керуватись у своїй політиці почуттями обурення. Проте, вже є ознаки такого курсу:

- **Воєнна реформа.** Протягом 10 років український план оборонної реформи був спрямований на створення невеликої, сучасної, професійної, добре оснащеної, добре навченої

і необтяжливої армії. Якщо цей план буде виконано, Збройні Сили відповідатимуть принципам НАТО, будуть сумісні з силами НАТО, але пристосовані до українських умов. Сьогодні Україні загрожує відмова від цієї моделі на користь чисельнішого та більш традиційного війська, яке, ймовірно, буде менш сучасним, гірше оснащеним, підготовленим і фінансово “непідйомним”. У питаннях воєнної реформи та підготовки Річної національної програми з’явилися нові нотки: “якщо ви не надасте нам членства, ми обійдемося і без ваших порад і допомоги”. Яким би виправданим не здавалось українцям роздратування, мудріше було б пригадати, що головна мета досягнення критеріїв НАТО полягає в модернізації і зміцненні України, а не у приєднанні до НАТО. Як казав напередодні Ризького саміту 2006р. тодішній Міністр оборони А.Гриценко: “Ми в Україні продовжуватимемо виконувати ПДЧ незалежно від того, отримаємо ми ПДЧ чи ні”. Про це зобов’язання зараз можуть забути.

- **Енергетична безпека.** Сезон енергетичної суперечки між Києвом і Москвою 2009-2010рр. розпочався непрозорою обгородкою між останньою та однією гілкою української влади і звинуваченнями в державній зраді з боку іншої гілки. Російсько-українська угода 2009р. була наслідком форс-мажору. Це вексель української неплатоспроможності і бланковий чек для російського тиску та впливу. І умови угоди, і договори, нашвидкуруч складені для їх пом’якшення, – руйнівні для енергетичної безпеки. Вони позбавлять Європу ефективного партнера в особі України в розпал виборчої кампанії. Вони також переконують багатьох європейців, що безрезнева ініціатива ЄС та України з модернізації транзиту газу була недалекоглядною й оманливою.
- **Візова політика.** Каральна політика, схвалена 8 квітня Кабінетом Міністрів щодо дозволів на роботу і проживання іноземців, була б логічно деструктивною, якби вона могла змінити шенгенську візову політику. Але оскільки вона має небагато шансів зробити це, вона просто деструктивна. Щоб зрозуміти практичні наслідки нових правил, потрібно задати лише два питання: Яку роль українські інвестиції відіграють у європейській економіці? Яку роль європейські інвестиції відіграють в українській економіці? В Україні важко робити бізнес навіть у найкращі часи. Кабмін лише ще більше ускладнив його.

Сьогодні Україна має небагато підстав для втіхи. Але з поганого гумору випливає погана політика. На жаль, НАТО втрачає позиції, які раніше дозволяли заявляти про це, а довіра до ЄС зростає недостатньо швидко. Ризик полягає не в тому, що євроатлантична спільнота комусь “віддасть” Україну. Більшість лідерів національного бізнесу розуміють, що Україна не має майбутнього поза цією спільнотою, і їх інтереси ймовірно обмежать сваволою політиків. Проте, є ризик, що Україна втратить надію, а її партнери втратять розуміння мети. З розвитком цих процесів існує загроза ерозії і послаблення правил гельсінської системи 1975р. і системи ОБСЄ 1994р. ■

⁴ Thomas Graham “Resurgent Russia i US Purposes”. – New York: The Century Foundation, April 2009, p.24.

⁵ Hon Chuck Hagel & Hon Gary Hart (Co-Chairs), Dimitri K Simes (Director) i 24 Members, *The Right Direction for US Policy toward Russia: A Report from the Commission on US Policy toward Russia*. – Washington: Nixon Center i Belfer Center for Science & International Affairs, Harvard University, March 2009, p.12.

СПІВПРАЦЯ З УКРАЇНОЮ У 2009р.¹



**Андерс
ОСЛУНД,**
провідний
фахівець,
Інститут
міжнародної
економіки
Петерсона



**Джонатан
ЕЛКІНД,**
залучений про-
відний фахівець
з питань енерге-
тичної безпеки,
Інститут Брукінгса;
керівник East-Link
Consulting, LLC



**Стівен
ПАЙФЕР,**
колишній
Надзвичайний,
і Повноважний
Посол США
в Україні

Україну та українців у 2009р. очікують серйозні випробування. Глобальна фінансово-економічна криза вже спричинила глибокий спад і зниження рівня життя. Києву доведеться докласти реальних зусиль, щоб досягти балансу між інтеграцією у європейське та євроатлантичне співтовариство та підтриманням стабільних відносин з Росією. Зробити це буде непросто, оскільки Росія вважає прозахідну політику України ворожою російським інтересам, а українська політика перебуває під впливом Москви. Зокрема, Україна має звернути увагу на свою енергетичну безпеку, яка залишається вразливою до тиску Росії.

Україна – найбільш демократична держава на пострадянському просторі, внутрішні дискусії там живі й відкриті, але її політика є вкрай неефективною. Запекла політична ворожнеча між колишніми союзниками по Помаранчевій революції Президентом В.Ющенком і Прем'єр-міністром Ю.Тимошенко майже паралізувала процес формування політики. З наближенням президентських виборів боротьба буде загострюватися. Головний лідер опозиції, лідер Партії регіонів В.Янукович не має підстав домагатися перетворень на краще, він намагається отримати політичні дивіденди від зростаючого розчарування Президентом і Прем'єр-міністром.

Усе це ускладнює відносини з Україною для Уряду США, але водночас – підвищує важливість співпраці з нею. Америка залишається зацікавленою в тому, щоб Україна продовжувала свій розвиток як стабільна, незалежна, демократична держава з ринковою економікою, міцніючими зв'язками з Європою та євроатлантичною спільнотою. Але в ситуації 2009р. співпраця з Києвом для досягнення цієї мети буде нелегким завданням.

Плануючи свою політику стосовно України, Вашингтон має зосередитися на чотирьох напрямках:

- структуризація двостороннього діалогу з метою досягнення максимального впливу на українських лідерів;
- допомога Україні в подоланні наслідків фінансово-економічної кризи;
- підтримка важливих заходів зі зміцнення енергетичної безпеки України;
- допомога Україні в поглибленні відносин з ЄС і НАТО без загострення відносин з Росією.

Інтереси США в Україні

Враховуючи інші нагальні політичні проблеми, Адміністрації Б.Обами знайти час для України буде складно. Проте, за останні 17 років Вашингтон витратив чимало часу, енергії і ресурсів на допомогу Україні. Він і надалі має підтримувати успішну трансформацію цієї країни в напрямі сучасної європейської демократії.

На час розпаду СРСР в 1991р. Україна мала на своїй території третій у світі стратегічний ядерний арсенал. Рішення Києва про відмову від цієї зброї суттєво зменшило кількість ядерних систем, націлених на Америку, і стало вражаючим успіхом ядерного роззброєння.

¹ Скорочений варіант статті, опублікованої в Policy Paper No.13, March 2009, The Brookings Institution, Washington, D.C. – www.brookings.edu

Проте, наприкінці 1993р. американські посадовці зрозуміли, що попри всю важливість ядерної зброї, Сполучені Штати мають в Україні ширші інтереси.

У політичних заявах Адміністрації Б.Клінтона було визначено, що розвиток України як стабільної, незалежної, демократичної країни з ринковою економікою, міцніючими зв'язками з Європою та євроатлантичною спільнотою відповідає інтересам США. *По-перше*, вважалося, що така Україна могла б зробити внесок у формування ширшої, стабільнішої і безпечнішої Європи – що є одним з першочергових пріоритетів Сполучених Штатів. *По-друге*, враховуючи рішення України про відмову від ядерної зброї і запровадження відповідального контролю над своїми ракетними технологіями, Вашингтон бачив Україну партнером у подоланні ключових викликів розповсюдження. *По-третьє*, маючи близько 50 млн. населення на початку 1990-х років, реформістська, економічно зростаюча Україна була привабливим ринком для американської торгівлі та інвестицій. Тому не дивно, що тодішня Державний секретар М.Олбрайт назвала Україну однією з чотирьох ключових країн світу, чий розвиток як стабільного демократичного партнера США заслуговує більше часу і ресурсів американських політиків.

Хоч Україна залишається важливим партнером у нерозповсюдженні і присутність американського бізнесу там зростає (з сумарними прямими інвестиціями близько \$1,5 млрд. у 2008р.), головний інтерес до неї є геополітичним. Успішна Україна сприяє стабільності. Крім того, демократична і процвітаюча Україна, міцно інтегрована в Європу, стане моделлю, яка могла б заохотити Москву проводити більш дружню, інтеграційну зовнішню політику та відмовитися від будь-яких думок про спроби відновлення російської імперії. Натомість, слабка та нестабільна Україна була б непривабливим партнером для ЄС чи НАТО, непокоїла б своїх східноєвропейських сусідів, могла б виявитися ненадійним транзитером енерго-ресурсів і спокусити Москву до ще більшого втручання в її політику. **Якщо Україна порине в тяжку кризу, стане “сірою” зоною безпеки чи зверне з європейського шляху в напрямі Росії, то це буде великим відступом американської політики, особливо від мети підтримки безпеки і стабільності в Європі.**

З середини 1990-х років до 2008р. досягнуто значного прогресу в американсько-українських відносинах. У 1996р. була створена двостороння комісія, очолювана Віце-президентом А.Гором і Президентом Л.Кучмою. Американські посадовці керували розробкою політики Альянсу, який в 1997р. виробив Хартію про особливе партнерство Україна-НАТО і створив постійну Комісію Україна-НАТО. Помаранчева революція і прихід на пост Президента В.Ющенка в січні 2005р. надали американсько-українським відносинам нового імпульсу. Зустріч Дж.Буша з В.Ющенком у квітні 2005р. створила теплу атмосферу і дала “дорожню карту” для подальшого розвитку американсько-українських відносин.

Наступними роками американські та українські офіційні особи вирішили більшість ключових питань двосторонніх відносин. На початок 2009р. в цих

відносинах – небагато проблем, обидві країни задоволені стосунками. Це означає, що Адміністрація Б.Обами може зосередитися на ширших питаннях, які впливають на здатність України просуватися шляхом реформ. До цих питань належать: подолання наслідків глобальної фінансово-економічної кризи; зміцнення енергетичної безпеки; покращення інвестиційного клімату; боротьба з корупцією, наведення ладу в зовнішніх відносинах. Потенційна вразливість східноєвропейських держав до економічного колапсу України дає Уряду США додаткові мотиви для співпраці з Києвом.

Чотири головні виклики України у 2009р.

На початку 2009р. перед Україною стоять чотири головні виклики. *Перший* – це брак політичної єдності в Києві, переважно через ворожнечу між Президентом і Прем'єр-міністром та їх майже повну нездатність працювати разом. Це окрема проблема, проте вона обмежує здатність України впоратись з іншими трьма.

По-друге, з поглибленням впливу глобальної фінансово-економічної кризи Україна переживає серйозну рецесію. На фінансову стабільність країни чекають тяжкі випробування.

По-третьє, український енергетичний сектор є неефективним і непрозорим, а тому створює реальні можливості отримання економічної ренти від маніпуляцій на ринку і російського втручання в українську політику. Як показав січень 2009р., Кремль, як і раніше, готовий використовувати енергоресурси як політичний інструмент.

По-четверте, Україні доводиться розвивати зв'язки з ЄС і НАТО в той час, коли її відносини з Москвою напружені, а європейські держави намагаються не провокувати Росію.

Політичний безлад у Києві

Україна поступово здійснила конституційну реформу в напрямі від переважно президентської системи до змішаної президентсько-парламентської – як було домовлено в рамках конституційного компромісу у грудні 2004р., наприкінці Помаранчевої революції. Як наслідок, сьогодні Україна має не президентську і не парламентську систему, а їх гібрид. У цій системі керувати не спроможні ні Президент, ні Прем'єр-міністр.

Боротьба між В.Ющенком і Ю.Тимошенко та між Секретаріатом Президента і Кабінетом Міністрів означає, що органи влади – Президент, Прем'єр-міністр і їх апарати – дуже погано працюють для вирішення проблем України. Багато хто на початку 2008р. сподівався, що В.Ющенко і Ю.Тимошенко зможуть працювати разом для здійснення необхідних реформ. Але за рік було зроблено дуже мало². Особливо бракує прогресу у просуванні економічних реформ. Уряд не проводив великої приватизації. Незважаючи на бізнесову більшість у Парламенті, вона ухвалила небагато серйозних законів з економічної реформи.

Як зазначалося, сум'яття додає невизначеність конституційної системи України. Зокрема, Конституція покладає на Прем'єр-міністра та її Кабінет

² Стосовно рекомендацій західних аналітиків, що пропонувалися і вважалися можливими у 2008р., див.: Janusz Bugajski, Steven Pifer, Keith Smith and Celeste A. Wallander, “Ukraine: A Net Assessment of 16 Years of Independence”. – Center for Strategic & International Studies, February 2008. Лише кілька рекомендацій були впроваджені, як зазначили ті ж автори у звіті “Implementation of Key Tasks i Recommendations”. – Center for Strategic & International Studies, February 2009.



головну відповідальність за керівництво економікою. Проте, Президент і його Секретаріат постійно втручаються в робочі питання економічної політики, в т.ч. енергетики, приватизації і макроекономічні питання. Відсутність будь-якого прогресу конституційної реформи чи усунення невизначеності не досягнуто протягом 2008р. Проблему ускладнює відсутність поважного і працездатного Конституційного суду.

Україна поринає у фінансово-економічну кризу

З поглибленням світової фінансової кризи Україна опинилася серед найбільш постраждалих країн. У вересні 2008р. українська економіка здавалася здоровою. Проте, на жаль, вона виявилася дуже вразливою. *По-перше*, у 2000-2007рр. головним рушієм зростання ВВП була чорна металургія. У I половині 2008р. на сталь припадало не менше 42% українського експорту³. У II половині року, однак, міжнародні ціни й попит на сталь впали – і з ними впав український експорт.

По-друге, Національний банк України (НБУ) до весни 2008р. наполягав на прив'язці гривні до долара США, чого не робила жодна інша країна регіону. Як наслідок, гривня різко знецінилася відносно євро, і її девальвація спровокувала короткострокові банківські спекуляції. Своєю чергою, короткостроковий приплив капіталу у 2007р. збільшив грошову масу України на 51%⁴. Це посилювало інфляцію, яка різко зросла наприкінці 2007р. і досягла максимуму (31%) у травні 2008р.⁵ Спекулятивний приплив валюти спричинив збільшення дефіциту поточних платежів України у 2008р. до 6,6% ВВП, що збільшило її корпоративний зовнішній борг⁶. Проте, українська економіка, крім високої інфляції, виглядала не так погано. У серпні 2008р. валютні резерви України досягли солідного максимуму у \$38 млрд.⁷

Третью причиною була скандальна внутрішня політика України, зокрема, постійне з'ясування стосунків між Президентом і Прем'єр-міністром. Закордонні інвестори вважають українську політику безвідповідальною та неефективною, шкідливою для серйозних інвестицій і приватизації, і починають дистанціюватися від України⁸.

Тиск на гривню розпочався наприкінці літа 2008р., а міжнародні фінансові ринки повністю закрилися для України у вересні. Раптом для українських компаній стало фактично неможливим рефінансувати закордонні позики. Це означало, що будь-яка потреба у значному рефінансуванні спричиняла банкрутство підприємства.

Отже, з вересня 2008р. українська економіка переживає серйозний шок. Найбільше постраждали три

галузі: металургія, гірничо-видобувна та будівництво. До січня 2009р. промислове виробництво впало на 34%, порівняно з січнем 2008р., в окремих ключових галузях промисловості падіння склало приблизно 50%⁹. Очікується, що експорт у доларах США у 2009р. впаде майже на 50%, імпорт – ще більше (плюс у тому, що це має мінімізувати поточний платіжний дефіцит)¹⁰. Ніхто не може дати точний прогноз ВВП у 2009р., але в січні ВВП впав на 20%, порівняно з січнем 2008р.¹¹ Багато аналітиків очікують за підсумками року падіння, яке виражатиметься двозначними цифрами.

На щастя, в жовтні 2008р. Україна серед перших звернулася до МВФ за допомогою. 5 листопада Правління Фонду ухвалило дворічну програму *standby* на загальну суму до \$16,4 млрд. Вона містила три головні умови. *По-перше*, Україна мала відпустити обмінний курс у вільне плавання до досягнення реальної вартості гривні. З літа 2008р. гривня знецінилася майже на 50%. Здається, що за цієї нової, більш реальної вартості обмінний курс досягнув дна і стабілізувався.

По-друге, МВФ наполягав на відповідальній фінансовій політиці. Внутрішні дискусії в українському Уряді і переговори з МВФ були зосереджені на масштабі скорочення бюджету, потрібного через падіння економіки і зменшення державних надходжень. Скорочувати бюджет у рік виборів важко, і Президент та його команда, очевидно, зловтішаються з того, що Ю.Тимошенко має робити важкий вибір, скорочуючи окремі соціальні витрати. Хоч угода *standby* МВФ вимагала збалансування бюджету на 2009р., бюджет, схвалений Урядом і Парламентом, передбачає 3% падіння ВВП, тоді як МВФ реально очікує 5%¹². МВФ може погодитися з невеликим бюджетним дефіцитом, але тоді Уряд має знайти інші джерела міжнародного фінансування. В лютому незгода з дефіцитом українського бюджету призвела до зупинки другого траншу фінансування.

По-третє, МВФ вимагав реструктуризації банків. На відміну від більшості країн, НБУ контролював комерційні банки країни та виявляв їх сумнівні кредити, тож реструктуризація банків відбувається активно.

Негативні наслідки для реального сектору економіки будуть серйозними. Двозначне падіння ВВП може означати його зменшення в доларах США більш ніж на 40% через падіння гривні. Два мільйони українців можуть втратити роботу. Ще двом мільйонам, які працюють у Європі, можливо, доведеться повернутися додому через економічний спад у Європі. Економічна ситуація загрожує соціальною і політичною напруженістю.

³ База даних Державного комітету статистики України – www.ukrstat.gov.ua (дані на 4 березня 2009р.).

⁴ Національний банк України – www.bank.gov.ua (дані на 27 лютого 2009р.).

⁵ База даних Державного комітету статистики України.

⁶ Dragon Capital, "Ukrainian Economy: Making Progress to Unlock IFI Lending".

⁷ Національний банк України.

⁸ Anders Eslund, "How Ukraine Became a Market Economy i Democracy". – Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., 2009.

⁹ База даних Державного комітету статистики України.

¹⁰ Dragon Capital, Monthly Macro Research, "Ukrainian Economy: Bracing for Tough Year," January 30, 2009.

¹¹ Dragon Capital, "Ukrainian Economy: Bracing for Tough Year".

¹² BP ухвалила бюджет на 2009 рік. – УНІАН, 26 грудня 2008р.



Україна, однак, цілком здатна уникнути дефолту. Навіть якщо вона цього року отримає фінансування лише від МВФ, її власні резерви, ймовірно, залишаться вищими за \$20 млрд. Це не дуже добре, але й зовсім не дефолт. Найбільша структурна проблема – стан НАК “Нафтогаз України”, яка втрачає кілька мільярдів доларів на рік через недосконалі ціни (це означає, що “Нафтогаз” часто не може покрити свої видатки), безгосподарність і корупцію.

У довгостроковій перспективі, є підстави сподіватися, що українська економіка може швидко одужати, якщо світова рецесія надто не поглиблюватиметься. Зараз Україна має дуже конкурентний обмінний курс, завдяки чому може нарощувати експорт швидше за інші країни. Враховуючи падіння в металургії, українська економіка може диверсифікуватися, що означає зростання в сільському господарстві та машинобудуванні. Як член СОТ, Україна забезпечила собі непоганий доступ до ринків, хоча його слід і надалі розширювати. Чим швидше влада зробить кроки для подолання кризи, тим швидше настане одужання.

Загрози нової газової угоди і слабкої енергетичної політики

Україна неефективно витрачає енергоресурси. Її економіка вважається найбільш енергоємною у світі. Так, на одиницю ВВП вона використовує вдвічі більше енергоресурсів, ніж Польща. Крім того, Україна імпортує переважну частину палива, майже винятково з Росії. Хоча більшість аналітиків вважають, що Україна могла б суттєво збільшити видобуток природного газу й нафти з родовищ на суходолі та шельфі, обмеження цін і політика Уряду, яка заважає ринковим механізмам, стримують внутрішній видобуток енергоресурсів набагато нижче рівня потенційних можливостей. Обмеження цін і політика Уряду також сприяють підтриманню надмірного попиту та є серйозним чинником триваючої напруженості в енергетичних відносинах з Росією.

Газова війна між Росією та Україною в січні 2009р. привернула загальну увагу до слабкості української

енергетичної політики, а також до України як слабкої ланки європейського ланцюга газопостачання (українською територією Європа отримує близько 20% всього потрібного газу). Росія повністю зупинила газопостачання до України. Наслідком стало від'єднання споживачів у Центральній та Західній Європі, що спричинило серйозну європейську енергетичну кризу. Справа владналася лише після кількох фальстартів і гострих взаємних звинувачень. 19 січня були підписані дві нові угоди, і до 22 січня обсяги прокачування почали повертатися до норми в усіх європейських країнах, постачання до яких постраждало від протистояння¹³. Нові угоди дуже відрізняються від попередньої російсько-української практики¹⁴, містять серйозні політичні ризики для України та лише починають вирішувати хронічні проблеми української енергетичної політики.

Україна зобов'язана платити за газ, поставлений у попередньому місяці, до сьомого дня наступного місяця. Якщо оплата не надійде до визначеної дати, то Україна зобов'язана буде платити за місяць наперед. Ця умова становить дуже серйозний виклик для “Нафтогазу”: одноразова затримка платежів на один день може спричинити перехід до платежів за місяць наперед протягом усього терміну угоди.

Загалом, в енергетичній політиці України процвітає непрозорість, марнотратство та політизація. У 2009 політичному році, з наближенням президентських виборів, комбінація нових угод і вад політики загалом може мати дуже дестабілізуючий ефект. Вкрай потрібні реформи знову під загрозою, що може посилити макроекономічні та політичні труднощі.

Українська енергетика набагато заплутаніша і проблемніша, ніж це можливо¹⁵. Країна має довгу історію видобування, переробки і транспортування нафти та газу. Вона володіє значними запасами вуглеводнів на суходолі та в Чорному морі. Стратегічне розташування та наявна розгалужена інфраструктура надають їй особливого значення на газових ринках Євразії. На жаль, після здобуття Україною незалежності в 1991р. енергетична галузь обслуговувала попеременно одну чи іншу групу лідерів, будучи одночасно політичним трофеєм і засобом. Рішення з енергетичної політики традиційно приймалися у певних промислових та особистих інтересах. Угоди, досягнуті тим чи іншим політичним лідером, переглядаються, коли до влади приходить його наступник.

Можливо, найважливішим є те, що Україна – це країна, де ціна енергоносіїв (ключовий інструмент розподілу ресурсів) цілком і повністю викривлена. Ціна за газ, яку платять роздрібні покупці, зовсім не покриває вартості газу та послуг його розподілу і продажу, бо політичні лідери не бажають робити непопулярний крок – піднімати ціни.

У I кварталі 2009р., коли Україна імпортувала газ по \$360 за 1 000 м³, ціни, що їх платили промислові користувачі і споживачі в Україні, були значно нижчими. Ціна імпорту на українсько-російському кордоні

¹³ Хронологію кризи див.: Simon Pirani, Jonathan Stern and Katja Yafimava, “The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: A Comprehensive Assessment”. – Oxford Institute for Energy Studies, 2009; <http://www.oxfordenergy.org/pdfs/NG27.pdf>

¹⁴ Інтернет-видання “Українська правда” оприлюднила, за її твердженням, узгоджені тексти нових угод. Ця заява не була офіційно ні підтверджена, ні спростована. Угоду купівлі-продажу див.: “Газова угода Тимошенко-Путіна – повний текст”. – Українська правда, 22 січня 2009р., <http://www2.pravda.com.ua>; транзитну угоду див.: “Контракт про транзит російського газу + Додаткова угода про аванс “Газпрому””. – Там само.

¹⁵ В обговоренні широко використовується аналіз, раніше зроблений Edward Chow і Jonathan Elkind, “Where East Meets West: European Gas and Ukrainian Reality”. – The Washington Quarterly, Center for Strategic & International Studies, vol. 32, number 1, January 2009.

(без ПДВ) була еквівалентна 2 772 грн. за 1 000 м³ на кінець січня (коли обмінний курс становив 7,7 грн. за \$1). У січні ціна газу (з ПДВ) для промислових споживачів склала 2 570 грн. за 1 000 м³; для ЖКГ – 873 грн.; для домогосподарств – 650 грн.¹⁶ Отже, кожен кубометр споживаного газу тягне каскад заборгованості, і ситуація ще погіршується, якщо газові рахунки не оплачуються.

Ситуація з газом внутрішнього видобутку є ще гіршою. Газ з українських свердловин призначається для продажу користувачам житлового та бюджетного секторів, і ціни встановлені ще нижчі, ніж вже дозовані ціни на газ для промислових виробників. Ця пастка лише дедалі більше дезінформує ринкові сили. Вона заважає інвестуванню в національний газовидобуток і створює спокуси для корупції – наприклад, коли газ внутрішнього видобутку перепродають обраним трейдерам і враховують як “імпортований” для продажу за вищими цінами.

Внаслідок слабкої енергетичної політики та нової газової угоди з Росією енергетика залишатиметься серйозним викликом і у 2009р., і надалі. Власне кажучи, весь час переговорів про нову газову угоду Секретаріат Президента постійно критикував Уряд і звинувачував його в діях, що суперечать інтересам України. Сварка через газові домовленості внутрішніх політичних сил, які шукають фінансових вигод, заважає стабільності угод. Деякі аналітики в Європі і США вважають, що нова газова суперечка може вибухнути вже навесні.

Напруженість між Заходом і Росією

Хоча Л.Кучма у 2002р. першим оголосив мету членства в НАТО, перспективи цього стали виглядати серйозними лише після обрання Президентом В.Ющенка. У той час як Л.Кучма шукав балансу між Заходом і Росією, В.Ющенко зробив інтеграцію до Європи та євроатлантичної спільноти, включаючи повноправне членство в ЄС і НАТО, головною метою своєї зовнішньої політики. У квітні 2005р. НАТО та Україна розпочали “інтенсивний діалог.” Багато хто очікував, що Україна отримає ПДЧ до кінця 2006р. На той час країна здійснила політичні, економічні та воєнні реформи, які можна порівняти з реформами в Албанії та Румунії на час отримання ними ПДЧ у 1999р. Але обрання В.Януковича Прем’єр-міністром у січні 2006р. зруйнувало перспективи ПДЧ для України. Він дав зрозуміти, що, прагнучи добрих взаємин між НАТО та Україною, не підтримує ПДЧ.

В.Ющенко повернувся до дискусії в січні 2008р., коли він, Ю.Тимошенко та тодішній спікер Парламенту А.Яценюк разом підписали листа до Генерального секретаря НАТО Я.Схеффера з проханням надати ПДЧ на квітневому саміті НАТО. Цього разу Москва була набагато більше стурбована відносинами Україна-НАТО, ніж раніше. Президент В.Путін припустив, що Росія може націлити на Україну ядерні ракети, а інші російські високопосадовці пообіцяли зробити все, щоб заблокувати інтеграцію України до

НАТО. На зустрічі з лідерами Альянсу на квітневому саміті Росія-НАТО, В.Путін навіть піддав сумніву територіальну цілісність України¹⁷.

Говорячи в серпні про наслідки конфлікту з Грузією, Президент Д.Медведев назвав п’ять головних принципів зовнішньої політики Росії. Одним із них є сфера “першочергових інтересів” на пострадянському просторі – формулювання, яке мало б надати Росії право голосу в зовнішньополітичних рішеннях її сусідів¹⁸. Російські офіційні особи стверджували, що розширення НАТО загрожує існуванню Росії.

Хоча лідери НАТО вирішили не пропонувати Україні ПДЧ у квітні 2008р., але вони заявили, що Україна буде членом Альянсу. Міністри закордонних справ НАТО у грудні вирішили розвивати відносини Україна-НАТО на основі Річної національної програми і роботи в Комісії Україна-НАТО, відклавши питання ПДЧ¹⁹.

Відносини України з ЄС у 2008р. зосереджувалися на переговорах стосовно угоди про асоціацію, яка має охоплювати угоду про вільну торгівлю. Проте, на відміну від попередніх угод про асоціацію ЄС з іншими європейськими країнами, ця угода не передбачає перспектив членства для України. Це відбиває тривале небажання ЄС розглядати можливість приєднання України до Союзу. Європейський Союз також пропонував розвивати взаємини з Україною в рамках Східного партнерства, хоча дехто в Києві вважає це спробою уникнути перспектив українського членства в ЄС.

Взаємини України з Росією, напружені з часів Помаранчевої революції, ще більше ускладнились у 2008р. В січні 2009р. відносини між Києвом і Москвою були чи не найгіршими від часу розпаду Радянського Союзу в 1991р.

Інтеграція України в НАТО очолює, але не вичерпує перелік проблемних для Москви питань з українською владою. Протягом останніх років російські офіційні особи також висловлювали стурбованість: підтримкою В.Ющенком Грузії і поставками української зброї до цієї країни; пропозицією України розпочати переговори про план виведення російського Чорноморського флоту з Севастополя і Криму у 2017р.; статусом російської мови в Україні; кампанією Києва за міжнародне визнання Голодомору 1930-х років, коли загинули мільйони українців, актом геноциду. Україна та Росія мають різні позиції стосовно демаркації морського кордону в Керченській протоці та Азовському морі. Нова міні-криза вибухнула в лютому 2009р., коли “недружні і відверто недипломатичні” коментарі на адресу В.Ющенка з боку російського Посла В.Черномірдіна змусили Міністерство закордонних справ України пригрозити йому видворенням²⁰. А січнева газова війна показала, наскільки деструктивними можуть бути українсько-російські енергетичні відносини.

Ця напруженість між Заходом і Росією має внутрішній вимір в Україні. Внутрішні тертя через геополітичну орієнтацію, майбутнє Чорноморського флоту,

¹⁶ Інформація надана авторам офіційним представником МВФ, березень 2009р.

¹⁷ Що говорив Путін про Україну на саміті НАТО (з офіційного виступу). – УНІАН, 18 квітня 2008р.

¹⁸ Інтерв’ю Дмитрія Медведєва телеканалам “Россия”, Первому, НТВ, 31 августа 2008г. – Офіційний сайт Президента Росії, <http://www.kremlin.ru>

¹⁹ NATO, Final Communiqué, “Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers Held at NATO Headquarters, Brussels”, December 3, 2008. – <http://www.nato.int/docu/pr/2008/po8-153e.html>

²⁰ “Ohrzyhko: Foreign Ministry’s Response to Chernomyrdin’s Comments is Timely and Adequate”. – Kyiv Post, February 18, 2009; <http://www.kyivpost.com/nation/35710>

Крим та офіційний статус російської мови можуть посилитися. Зростання напруженості може спричинити поновлення поділу між Сходом і Заходом в Україні. Москва має важелі впливу на цю напруженість і мотиви для її підживлення: Кремль бачить поділену, політично розколону Україну як поганого кандидата на членство в НАТО чи ЄС і політичну модель, непривабливу для населення Росії²¹.

Порядок денний співпраці США з Україною

Адміністрація Б.Обами, визначаючи підхід до Європи та Росії, має звернути серйозну увагу на Україну. Враховуючи практичну відсутність двосторонніх проблем між США та Україною, Вашингтон може і має зосередитися на ширших питаннях, які можуть прискорити або затримати розвиток України. Переобтяжена зовнішньополітична програма та політична непослідовність Києва спокушає Вашингтон зачекати, поки політичне керівництво України дасть собі раду. Але Уряд США не може дозволити собі таку розкіш; без участі США ситуація в Україні може погіршитись – і пізніше вимагатиме набагато більше часу та уваги Вашингтона та європейських столиць.

Організація постійного діалогу на високому рівні

Тісні зв'язки Адміністрації Дж.Буша з Києвом були епізодичними. У 2001р. рівень двосторонньої комісії Кучма-Гор був понижений до двох робочих груп без керівної структури. Через проблеми з Л.Кучмою співпраця з ним була обмежена. Після того, як Президентом став В.Ющенко, контакти на високому рівні у 2005-2008рр. поступово поновились. Адміністрації Б.Обами слід упорядкувати діалог на високому рівні з Києвом.

Вашингтону треба відновити двосторонню комісію, що діяла в 1996-2000рр., як структуру управління американо-українськими відносинами. Комісія має керувати існуючими двосторонніми робочими групами, що займаються питаннями зовнішньої політики, економічних і торговельних відносин, енергетики та оборони. Відновлення комісії дозволило б політичним лідерам обох сторін слідкувати за загальним станом американо-українських відносин і втручатися для виходу з глухого кута у процесі роботи. З боку США її має очолити Віце-президент Д.Байден.

З української сторони в 1990-х роках головування Л.Кучми було логічним, оскільки тоді Президент контролював виконавчу владу. Натомість сьогодні виконавчу владу в Україні ділять Президент і Прем'єр-міністр. Міністри закордонних справ та оборони прямо підпорядковані Президенту, більшість інших міністрів – Прем'єр-міністру. Це ускладнює визначення голови з української сторони: за нинішньої політичної ситуації в Києві, якщо Вашингтон запропонує, щоб українським головою була Ю.Тимошенко, В.Ющенко може не погодитися на співпрацю, і навпаки. Натомість можна запропонувати, щоб з української сторони співголовили Президент і Прем'єр-міністр. Така структура може (і повинна мати за мету) спонукати В.Ющенка та Ю.Тимошенко до вироблення спільної позиції. Під час проведення

засідань Комісії в Києві важливо, щоб Віце-президент Д.Байден зустрічався також з лідером опозиції, наразі – В.Януковичем.

Ця структура стала б каналом зв'язку між Віце-президентом США та українськими Президентом і Прем'єр-міністром, який можна було б задіяти для відвертого обміну думками з приводу реформ і важливих питань (наприклад, як Україні будувати відносини з НАТО та Росією). Віце-президент та інші американські високопосадовці мають діяти прямо: вони повинні чітко показати В.Ющенку та Ю.Тимошенко, що якщо вони обоє не зможуть працювати разом, спроби США допомогти Україні здолати економічну кризу, зміцнити її енергетичну безпеку чи побудувати тісніші відносини з Європою принесуть мінімальний результат. Цей месидж слід адресувати насамперед В.Ющенку, оскільки саме він і президентський Секретаріат несуть більшу відповідальність за незграбність української політики минулого року.

Допомога Україні в подоланні фінансово-економічних проблем

Незважаючи на допомогу міжнародних фінансових установ (МФУ), Україна, ймовірно, матиме у 2009р. фінансовий дефіцит близько \$5 млрд. Поглиблення кризи в Україні не лише зашкодить національній економіці, але й може мати згубний вплив на Центральну Європу. Уряд США має очолити організацію міжнародної донорської конференції за участі Сполучених Штатів, ЄС, МВФ, Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) та інших МФУ і країн для збору \$5 млрд. фінансової підтримки Україні у 2009р., пов'язаної з поточною програмою МВФ. (Можна розглянути можливість долучення до цього Росії). Це має бути підтримка на один рік, оскільки українська економіка має можливості швидко одужати після досягнення нижчої точки, якщо глобальна рецесія не поглибитися.

Хоча головну частину додаткового фінансування мають надати МФУ, Уряд США теж міг би розглянути можливість свого внеску. Умови надання фінансової допомоги США повинні відповідати тим вимогам, що вже погоджені між донорами та Урядом України, в т.ч. вимогам МВФ стосовно надання кредиту за програмою *standby* в листопаді 2008р. та новим специфічним вимогам стосовно реформи енергетичного сектору.

Уряду США також слід заохочувати українську владу робити й інші кроки, які сприяли б економічному відродженню та надавали належну технічну допомогу. Ці дії охоплюють: скасування Господарського кодексу, застарілі положення якого стосовно бізнесу суперечать положенням більш сучасного Цивільного кодексу і створюють суперечливе юридичне середовище; дозвіл вільного продажу та передачі земель сільськогосподарського призначення, що є ключем до запровадження земельного ринку і приватного фінансування сільськогосподарського сектору України; оновлення Податкового кодексу. Вашингтону також слід продовжувати технічну допомогу для подолання кризи, сприяючи приватизації та іншим

²¹ Докладніше про внутрішні суперечності в Україні і напруженість між Україною та Росією, а також рекомендації політичних кроків США для їх пом'якшення див.: Steven Pifer, "Averting Crisis in Ukraine". – Council on Foreign Relations Special Report No. 41, January 2009.

необхідним структурним реформам, особливо в енергетиці. Щоб така допомога була ефективною, українська влада повинна схвалити і здійснити реформи. Тут американські високопосадовці, в т.ч. у двосторонній комісії, теж мають бути відвертими.

Серед іншого, двосторонній комісії слід розглянути шляхи підтримки політичних і наукових обмінів між США та Україною, в т.ч. кошти для навчання молодих українських політиків, молодих фахівців, студентів вищих навчальних закладів і коледжів у Сполучених Штатах, включаючи стипендії в коледжах для 1 000 українських студентів щороку. Це може допомогти Україні сформувати ширший корпус ключових фахівців з навичками управління сучасною економікою і фінансовою системою.

ЄС і Україна зараз обговорюють угоду про асоціацію, яка міститиме положення про поглиблену зону вільної торгівлі. Уряду США слід узгодити свій підхід з ЄС, запровадивши заходи з усунення бар'єрів для української продукції. Хоча політично це зараз видається складним, Вашингтон міг би також розглянути можливість обговорити з Україною двосторонню угоду про вільну торгівлю. Для України це означало б суттєве відкриття ринку, зміцнило б економічні зв'язки України із Заходом і позиції США в Україні.

Змусити Україну проковтнути пігулку реформування енергетичного сектору

2008р. закінчився, 2009р. розпочався міжнародним еквівалентом базарної сварки – жорстким протистоянням у російсько-українській газовій торгівлі і транзиті, яке переросло у справжню європейську енергетичну кризу. Криза найбільше вразила Словаччину, Румунію, Болгарію і Балкани, де через відключення газу не було опалення в замерзаючих квартирах.

Зараз головні питання – на якому етапі знаходиться Україна в давно назрілих питаннях реформи енергетики та що їй робити далі. Січнева криза чітко показала, що дії України безпосередньо впливають на європейську енергетичну безпеку. Криза також висвітлює загрози ігнорування цих питань для України і для інтересів США та їх європейських партнерів. Україна має розпочати реформи, які зроблять її гідним членом євроатлантичної спільноти, чим Київ, за його словами, сподівається бути.

Уряд США має працювати пліч-о-пліч з ЄС і ключовими країнами-учасниками, щоб змусити Україну реформувати енергетику. Насамперед, Вашингтону та його партнерам слід отримати від України чітке зобов'язання перейти на раціональне ціноутворення в енергетиці в узгоджений, обмежений термін – наприклад, протягом наступних двох років. Це буде важко зробити, особливо за нинішніх обставин, але багаторічне небажання численних українських урядів діяти є головною причиною слабкості енергетичного сектору України. Американським і європейським радникам слід також працювати з Україною для розробки реальних проектів і планів фінансування субсидій, які знадобляться в цей дворічний період, поки ціни не досягнуть рівня, що забезпечує покриття витрат.

Приховування реальних цін на енергоносії безумовно впливає на економію енергії в Україні, стимулюючи надмірне споживання. Багато політиків в Україні зберігають ілюзію, що штучно занижені ціни на енергоресурси підсилюють конкурентоспроможність промисловості країни. Насправді все навпаки. Поки в Україні не буде раціональних цін на енергію,



і поки політичні лідери не займуться болісною справою інформування людей про небезпеки штучно занижених цін на енергоносії, у країні залишатиметься вкрай неефективне виробництво, яке фактично дотує кожен платник податків. Зменшення енергоспоживання також могло б мати наслідком отримання Україною додаткових кредитів на викиди парникових газів, які можна продати на міжнародних ринках згідно з Кіотським протоколом і Рамковою конвенцією про зміну клімату. Зараз потенційні покупці виявляють інтерес до України, але його стримують більш загальні проблеми українського інвестиційного клімату.

Уряду США слід також співпрацювати з європейськими партнерами в наданні технічної допомоги, яка полегшить перехід України до ринкових цін. Логічно розпочати проекти з підвищення енергоефективності, а масштаби існуючих програм Агентства США з міжнародного розвитку в галузі районних систем опалення житлових будинків (що створюють найбільше боргів “Нафтогазу”), можна досить легко нарощувати. Іншою складовою збільшення технічної допомоги має бути сприяння українському Уряду в розробці програми цільової допомоги, за якою він зможе допомогти домогосподарствам, які обґрунтовано не можуть платити ринкову ціну тепла та електроенергії. Це було б розумніше за нинішню систему, за якої Україна надає приховані енергетичні субсидії більшості, якщо не всім споживачам енергії. У майбутньому сценарії більш серйозного реформування енергетики, ціни будуть стимулювати економію споживання і збільшення внутрішнього виробництва, а субсидії надаватимуться лише тим, хто дійсно не може платити.

Враховуючи нестійкість, притаманну січневим 2009р. газовим угодам з Росією, Уряду США та його європейським партнерам слід здійснити системну оцінку заходів, які допоможуть стабілізувати, зміцнити і збільшити прозорість газових операцій “Нафтогазу”.

Переконати українських лідерів запровадити необхідні реформи в енергетиці буде складно. Реформування енергетики має бути ключовим елементом порядку денного відновленої двосторонньої комісії і стояти першим у переліку питань для Віце-президента. Якщо рішучі дії з реформування енергетики буде висунуто як умову додаткового міжнародного фінансування України, це може змусити Київ здійснити реформи.



Допомогти Україні поглибити зв'язки із Заходом, уникаючи кризи з Росією

В.Ющенко залишається відданим справі інтеграції України до ЄС і НАТО, і поглиблення цих зв'язків відповідає інтересам Сполучених Штатів і Європи. Інтеграція зараз просувається складно. Українська еліта та дедалі більше українців (можливо, вже переважна більшість) підтримують інтеграцію України до ЄС. Членство в НАТО залишається суперечливим питанням і для еліти, і для громадськості. Крім того, росіяни розглядають Україну як предмет спору і вважають будь-яке покращення її відносин із Заходом програвом Росії. Небажання Європи провокувати Росію зруйнувало підтримку ПДЧ для України. Так само шкодять політиці В.Ющенка чвари в Києві; брак єдності української влади серйозно послабив позицію України стосовно ПДЧ у II половині 2008р., а також її здатність вирішити газову суперечку в січні.

Міністри НАТО у грудні 2008р. домовилися, що тепер механізмами розвитку відносин Україна-НАТО будуть Річна національна програма (РНП) і Комісія Україна-НАТО. Європейська турбота про Росію і політичний безлад у Києві означають нереальність ПДЧ найближчим часом. Український Уряд, здається, це розуміє. Більшість заходів, якщо не весь зміст ПДЧ – у тому, що стосується запланованих реформ, навчань, обмінів і інших контактів з Альянсом, – можна було б вкласти в РНП. (Тут, однак, теж може позначитися фінансова криза. Міністр оборони Ю.Єхануров у лютому сказав своїм колегам у НАТО, що обмежені бюджетні ресурси можуть змусити Україну зменшити масштаб ряду запланованих навчань).

Уряд США має порадити українцям діяти на основі РНП та відкласти плани отримання ПДЧ. Для Києва немає резону грузнути в нереалістичних спробах отримати ПДЧ, особливо коли він може розвивати практичні відносини з НАТО у форматі РНП. Вашингтону слід також запропонувати українцям неофіційні консультації у розробці пропонованої ними програми, з тим, щоб план – яким Київ сподівається поділитися з НАТО навесні – був максимально чітким і складеним так, щоб здобути підтримку Альянсу. Адміністрація могла б запропонувати українцям консультації польського Уряду, який прагне допомогти Україні зміцнити відносини з НАТО. Американським посадовцям слід працювати з НАТО, щоб забезпечити схвалення змістовної РНП.

Напередодні квітневого саміту НАТО американським посадовцям слід знайти формулювання декларації саміту, які підтвердили б бухарестські формулювання – що Україна буде членом Альянсу. Щоб захистити такі країни, як Україна, американським посадовцям слід також наполягати на формулюваннях, які чітко засвідчили б, що Альянс не сприймає поняття “сфери впливу на пострадянському просторі” чи того, що міфічні “першочергові інтереси” Москви дозволяють їй визначати зовнішньополітичний курс інших пострадянських держав.

Вашингтону треба також спонукати Європейський Союз тісно співпрацювати з Україною. Враховуючи, що ПДЧ відкладено значною мірою через стурбованість європейських союзників провокуванням Росії, американським посадовцям слід просити ЄС, щоб його відносини з Україною містили якийсь натяк

Києву на те, що інтерес Заходу залишається сильним. Прискорення переговорів про угоду про асоціацію і її положень про вільну торгівлю дали б такий позитивний сигнал. Для зміцнення зв'язків з Україною ЄС також має використати Східне партнерство.

Загалом, Вашингтону слід координувати з Європейським Союзом дії з ключових для Києва питань. Жорсткі послання – наприклад, стосовно необхідності реформ для українських лідерів – матимуть більшу вагу, якщо з ними в унісон виступлять офіційні особи США та ЄС.

Якщо Адміністрація Б.Обами зможе покращити американсько-російські відносини, і це супроводжуватиметься покращенням відносин Росії з НАТО, то це буде доброю новиною для Києва. Українська влада в минулому мала більшу свободу маневру за тепліших відносин Заходу і Росії.

Уряд США бажатиме тримати під контролем напружені відносини Києва і Москви. З іншого боку, він мав би порадити українській владі не провокувати непотрібні кризи чи сутички з Росією. Так, Президент міг би не тиснути на Москву з негайним початком переговорів – у складний для України політичний рік – про виведення Чорноморського флоту після закінчення оренди у 2017р. Вашингтону слід також бути відвертим з Києвом стосовно розміру і меж американської підтримки, на яку українська влада може розраховувати в разі конфронтації між Україною і Росією.

Водночас, Вашингтон має так само чітко показати Москві ризики для взаємин Росії зі Сполученими Штатами і Заходом, якщо Москва підживлюватиме внутрішню напруженість в Україні чи провокуватиме кризу з Києвом. Бажання Вашингтона “перезавантажити” відносини з Москвою, імовірно, не переживе спровокованої росіянами кризи в російсько-українських відносинах. Відповідно, американські посадовці могли би нагадати Москві про гарантії безпеки, надані Києву Сполученими Штатами, Росією і Великою Британією у Будапештському меморандумі 1994р. стосовно суверенітету, територіальної цілісності України та відмови від економічного тиску.

Висновок

Вашингтону буде нелегко мати справу з Україною в її нинішньому стані, але це важливо. Брак уваги до України зараз цілком може вимагати набагато більшої уваги в майбутньому, якщо країна зійде зі шляху або погрузне у кризу. Українські лідери, звичайно, повинні виконати свою частину роботи. Активна позиція Уряду США, однак, може мати вирішальне значення у спонуканні їх до дій. Активна позиція означає також жорсткі месиджі, передані з максимальною прямоотою.

Попри всі розчарування розвитком подій в Києві, зараз не час для “втоми від України.” В інтересах США залишається продовження Україною демократичних і ринкових перетворень та уникнення внутрішньої кризи – політичної чи економічної – або конфронтації з Росією. Створення політичного каналу високого рівня; допомога Києву в уникненні фінансової катастрофи; заохочення української влади до давно потрібних кроків з реформування енергетики; поради українцям, як поглибити взаємини з Заходом, уникнувши кризи з Москвою, мають бути головними елементами американської стратегії досягнення цих цілей у складних обставинах 2009р. ■

КАНАДІ СЛІД ПРАГНУТИ “СТАРОГО” НАТО¹



Джеймс БІССЕТ,
колишній Надзвичайний і Повноважний
Посол Канади в Югославії²

Було очевидним, що розширення НАТО на схід рано чи пізно викличе ворожу реакцію Росії. Атака Південної Осетії Президентом М.Саакашвілі 8 серпня 2008р. стала останньою краплею, і Росія нарешті показала зуби, розгромивши грузинський напад за 48 годин. Після того росіяни підлили у вогонь олії, визнавши незалежність Південної Осетії та іншого сепаратистського регіону – Абхазії. Ми постали перед перспективою нової гонки озброєнь і, якщо не перед примарою ядерної війни, то принаймні перед серйозною поразкою миру та безпеки у світі.

Відповідальність за це лягає переважно на країни НАТО під проводом США. Корені проблеми лежать, зокрема в ідеологізованому нав'язливому прагненні американських політичних лідерів до світової гегемонії США – поширення Доктрини Монро³ на всі регіони світу – і намаганні правоохоронців та ідеалістів позбутися принципу національного суверенітету та замінити його новими концепціями: гуманітарного втручання, обов'язку захисту та експорту демократії. Ця комбінація егоїстичного бажання домінувати та фарисейської пристрасності до втручання у справи інших країн виявилася фатальною. Вона перевернула Договір про НАТО з ніг на голову та перетворила Альянс на агресивну військову машину. Цього не повинно було статися.

Створення і мета НАТО

Хоча про це, мабуть, знають небагато канадців, ідею Північно-Атлантичного Договору першим запропонував у 1948р. Міністр закордонних справ Канади Луї Сен-Лоран (*Louis St. Laurent*). Міністр закордонних справ представляв Канаду на післявоєнних конференціях, результатом яких стало створення Організації Об'єднаних Націй, вважав, що Об'єднані

Нації будуть неефективними без військових потужностей. Тому він запропонував розширити Європейський оборонний союз п'яти європейських країн, створений Брюссельським договором 1948р., за рахунок Канади і Сполучених Штатів. Через рік, у квітні 1949р., у Вашингтоні народилась Організація Північно-Атлантичного Договору (НАТО).

НАТО створювався як суто оборонний військовий союз. Його головним завданням була відсіч будь-якому

¹ Відредагований варіант статті, вперше опублікованої у *C2C-Canada's Journal of Ideas*. – www.c2cjournals.ca/public/article/72

² Джеймс Біссет – колишній Надзвичайний і Повноважний Посол Канади з 36-річним стажем державної служби. Був Послом в Югославії, Болгарії та Албанії, а також Верховним комісаром у Тринідаді і Тобаго. В 1985-1990рр. працював Виконавчим директором Імміграційної служби Канади та був членом Дорадчого комітету з питань розвідки при Прем'єр-міністрі. В 1992-1997рр. – голова Місії Міжнародної організації з питань міграції в Москві. З 1997р. – консультант Уряду Канади з питань міграції.

³ Доктрина Монро (*Monroe Doctrine*) – принципи зовнішньої політики США, проголошені в посланні Президента Дж.Монро до Конгресу 2 грудня 1823р. Спочатку закликала покласти край втручанням Європи в американські справи, надалі – використовувалася для виправдання американського імперіалізму в Західній півкулі. – <http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Munroe+Doctrine>



нападу Радянського Союзу на демократичні країни Заходу. Він також зобов'язався підтримувати принципи, закріплені у Статуті ООН і діяти згідно з ними.

Це абсолютно чітко встановлено у ст.1 Договору. В ній говориться: “Сторони зобов’язуються, як передбачено у Статуті Організації Об’єднаних Націй, вирішувати всі міжнародні спори, учасником яких вони можуть стати, мирними засобами й таким чином, щоб не ставити під загрозу міжнародний мир, безпеку і справедливість, а також утримуватися ... від погроз силою чи застосування сили в будь-який спосіб, несумісний з цілями Організації Об’єднаних Націй”.

40 років Альянс успішно стримував Радянський Союз від будь-якого акту агресії проти членів НАТО. Комбінації звичайних сил і завжди присутньої ядерної загрози було достатньо для загального розуміння неприйнятності варіанту збройного конфлікту між двома конфронтуючими державами.

Основоположний принцип НАТО полягав в утриманні від загрози чи використання сили для вирішення міжнародних спорів. Саме цей принцип, що спирався на військову міць, забезпечив мир у Європі. В роки холодної війни Радянський Союз не мав підстав боятися агресії Заходу, оскільки радянська сторона визнавала дієвість оборонної доктрини НАТО. Конфлікт міг би статися через радянський напад на члена НАТО, а не навпаки.

У роки холодної війни НАТО був не просто військовою організацією. Він мав міцну моральну основу та символізував готовність вільного світу відстоювати та рішуче захищати ідеали свободи, демократії і верховенства права, але – дотримуючись правил, закладених Статутом ООН.

Ці правила були складені в останні роки I половини ХХ ст. Ті 50 років стали чи не найбільш кривавими в історії. Військова агресія призвела до жахливої бійні й руйнувань двох світових війн та атомного бомбардування Японії. Творці ООН і НАТО пам’ятали про ті катаклізми. Ці люди розуміли, що потрібна якась світова організація, щоб регулювати мирні відносини держав. У ядерному світі на кін була поставлена сама цивілізація.

НАТО та ООН

Сьогодні ми чуємо чимало критики на адресу ООН через її слабкість, оскільки вона дає Росії та Китаю право вето на пропозиції Сполучених Штатів і Великої Британії, але при цьому забувають, як складно було великим державам дійти згоди щодо права голосу в Раді Безпеки. Конференція в Думбартон-Оукс у липні-жовтні 1944р. завершилася без досягнення домовленості з цього важливого питання. Його вдалося розв’язати в Ялті в лютому 1944р., коли було запропоновано надати право вето кожній з т.зв. “великих держав”. Саме це положення зрештою переконало росіян погодитись із структурою і процедурами Ради. Таким чином вето стало й досі залишається невід’ємною частиною структури ООН.

Спочатку здавалося, що розпад Радянського Союзу віщує початок нової ери. “Імперія зла” впала, і з наближенням ХХІ ст. з’явилися сподівання, що *Pax Americana* дасть світу мир і безпеку. Ці надії зміцніли, коли С.Хусейн вдерся до Кувейту і Рада Безпеки ООН погодилася, без вето якоїсь з великих держав, дозволити військові дії, щоб примусити іракців піти.

Договір не дозволяв НАТО діяти за межами Європи та Північної Америки, тому Альянс як організація не брав участі в першій війні в Перській затоці. Завдала поразки іракським Збройним силам і звільнила Кувейт коаліція 34 держав на чолі зі Сполученими Штатами. Здавалося, що система регламентації використання сили в міжнародних спорах ООН працює.

НАТО на Балканах

Розпад Югославії і збройний конфлікт, що спалахнув у Боснії між боснійськими сербами, мусульманами та хорватами, зумовив нову роль НАТО. У червні 1992р. міністри закордонних справ НАТО на зустрічі в Осло погодились підтримати миротворчі заходи в Боснії, спочатку з санкції Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), а наприкінці року – під егідою Ради Безпеки ООН. Ці заходи охоплювали забезпечення ембарго на поставку озброєнь воюючим сторонам, надання військової підтримки Силам захисту ООН і зрештою – здійснення авіаційних ударів по позиціях боснійських сербів.

Роль НАТО в Боснії була досить суперечливою. Попри участь у забезпеченні ембарго на поставку озброєнь, усі знали, що США таємно постачають зброю і мусульманським, і хорватським військам. Пізніше виявилось, що Президент Б.Клінтон дозволив доставку до Боснії кількох тисяч досвідчених моджахедів. Ці дії суперечили мандату НАТО із забезпечення ембарго на поставку озброєнь, але відповідали цілям американської політики – підтримати мусульман у громадянській війні. Отже, американці не вперше були готові використати НАТО як засіб досягнення цілей американської політики.

Втручання НАТО під проводом США в Боснії продемонструвало, що Європа досі потребує НАТО. Воно також чітко показало, що країни ЄС не здатні

проводити масштабні військові операції. Саме військова міць США надала НАТО потрібну для цього потугу. Боснія дала нове життя НАТО та поклала край попереднім розмовам про розпуск Альянсу.

Важливим моментом силових дій НАТО в Боснії було те, що вони відповідали Статуту ООН і проводилися з санкції Ради Безпеки. Це стало ще одним обнадійливим прикладом дій ООН в інтересах забезпечення миру та порядку в гарячих точках планети після холодної війни. На жаль, цей оптимізм тривав недовго.

Косово

Збройне повстання Армії визволення Косово (АВК) в сербській провінції Косово в 1998р. дало Сполученим Штатам шанс знову продемонструвати важливість НАТО для підтримання миру в Європі. Цього разу він нібито мав не допустити геноциду та етнічних чисток албанського населення в Косово з боку сербських сил безпеки С.Мілошевича.

Сполучені Штати розуміли, що через вето Росії і Китаю Рада Безпеки не дозволить використання сили в Косово. Тому американці вирішили ігнорувати ООН і використати НАТО для військового втручання. Відмова Президента С.Мілошевича підписати Угоду Рамбуйє (*Rambouillet Agreement*) стала приводом для авіаційних ударів по Сербії⁴.

Вперше НАТО діяв без згоди ООН і при цьому не лише порушував свій власний Договір, але й Статут та міжнародне право. Це був історичний переломний момент і серйозний удар по засадах миру та безпеки у світі. НАТО перетворився із суто оборонної організації, що діє згідно з принципами ООН, на організацію, що може використати силу для втручання будь-де й будь-коли, якщо він вважатиме це за потрібне.

Нову роль НАТО офіційно проголосив на його 50-річчя у Вашингтоні Президент Б.Клінтон. Заява прозвучала під акомпанемент ударів військових літаків НАТО по сербських цілях. Цікаво, що заява Президента викликала небагато коментарів з боку політиків і загалом співчуваючих, поблажливих ЗМІ. Бомбардування НАТО виправдали, бо це було втручання з гуманітарними цілями.

Майже через 10 років після бомбардувань Сербії надходить дедалі більше свідчень, що АВК озброїли, навчили та забезпечили американські і британські розвідслужби, щоб створити нестабільність у Косово і спровокувати ситуацію, яка виправдає втручання НАТО. Звинувачення з боку лідерів НАТО в геноциді виявились абсолютно безпідставними; на цей час виявлено лише близько 2 000 тіл, у т.ч. і сербів, і албанців. Американці також визнали, що вони навмисно висунули заздалегідь неприйнятні для С.Мілошевича умови в Рамбуйє.



Бомбардування Сербії мало стосувалися гуманітарних питань чи подій на місці. Вони стосувалися віри в НАТО та бажання американських лідерів змінити саму природу Альянсу. НАТО вони дійсно допомогли. Менше, однак, вони допомогли принести мир та добре врядування до Косово. Альянс не виконав і не дотримався жодного з ключових положень Резолюції Ради Безпеки ООН №1244, що поклала край конфлікту.

АВК не роззброїли, майже все неалбанське населення вигнали з Косово. Під пильним оком військ НАТО було знищено понад 120 християнських церков і монастирів. Сербські сили безпеки не були допущені назад до Косово для охорони релігійних установ і патрулювання кордонів, як цього вимагала Резолюція №1244. Нарешті, згідно з умовами Резолюції №1244, було підтверджено суверенітет Сербії, але це положення теж порушили, коли в лютому 2008р. США та більшість країн НАТО, включаючи Канаду, визнали незалежність Косово. При цьому вони порушили суверенітет і територіальну цілісність Сербії, Статут ООН та Заключний акт Гельсінкі.

Порушені обіцянки та розширення

Дії НАТО на Балканах характеризувалися лукавством, подвійними стандартами та підступністю. Якщо озирнутись у минуле, то загальна діяльність Альянсу після розпаду Радянського Союзу залишала бажати кращого.

У листопаді 1989р., після падіння Берлінського муру негайно виникло питання об'єднання двох Німеччин. Росіяни, як і очікувалося, були проти, але Сполучені Штати та їх союзники по НАТО хотіли бачити об'єднану Німеччину в НАТО. В лютому 1990р. на конференції з “Відкритого неба” в Оттаві міністри закордонних справ НАТО зустрілися зі своїми колегами з країн Варшавського Договору й вирішили, що лідери Великої Британії, Франції,

⁴ Тепер загальновизнано, що побоюючись підписання Угоди С.Мілошевичем, американці в останню мить додали до неї додаток В, який передбачав, зокрема доступ військ НАТО до всієї Югославії і проведення референдуму про незалежність Косово протягом трьох років. Цей додаток мав забезпечити непідписання угоди С.Мілошевичем і початок бомбардувань.



Сполучених Штатів і СРСР мають зустрітися з лідерами двох Німеччин та розв’язати це питання.

Результатом стало підписання у вересні 1990р. т.зв. “Договору два плюс чотири”, який, серед іншого, дозволяв возз’єднання Німеччини та її членство в НАТО. Залишається неясним, чи обіцяв Президенту М.Горбачову Президент Дж.Буш-старший в обмін на згоду СРСР з Договором не розширювати НАТО на схід. М.Горбачов та інші на конференції присягалися, що обіцянку дав не лише Президент Дж.Буш, але й Держсекретар США Дж.Бейкер – Міністру закордонних справ СРСР. У будь-якому разі, росіяни вважають, що обіцянка була, і глибоко ображені її порушенням.

У березні 1999р., незважаючи на незгоду Росії, членами НАТО стали перші три країни Варшавського Договору: Польща, Угорщина та Чехія. Після того членство було надано Балтійським країнам, Болгарії, Румунії і Словаччині. НАТО фактично оточив Росію колишніми суб’єктами СРСР і серйозно розглядає можливість залучення до їх переліку України та Грузії. Чи варто дивуватися, що росіяни трактують це розширення як загрозу безпеці Росії?

Рішення НАТО відмовитися від дотримання Статуту ООН, використавши силу для вирішення міжнародного спору, та діяти “за межами” [зони відповідальності] не допомогло переконати Росію в мирних намірах Альянсу. Рішення Сполучених Штатів у червні 2003р. вийти з Договору про протиракетну оборону та, пізніше, розгорнути протиракетні системи в Польщі та Чехії підтвердили думку Росії, що Сполучені Штати продовжують розглядати її як головну перешкоду для американського прагнення світової гегемонії.

Висновок

Демонстрація сили Росією у відповідь на атаку Грузією Південної Осетії додала нового виміру відносинам НАТО з Росією. Росія, ослабла після розпаду Радянського Союзу, не могла протидіяти експансіоністським амбіціям НАТО під проводом США. У 1990-х та на початку 2000-х років Росія не мала іншого вибору, ніж повестися на принизливі провокації західних держав. Тепер ситуація змінилась, і відроджена Росія знову у грі. Реакція Сполучених

Штатів та інших країн НАТО на цю нову реальність матиме критичний вплив на мир і безпеку у світі.

Перша реакція США та інших країн НАТО розчарувала. Лунали вочевидь блюзнірські протести у зв’язку з порушенням територіальної цілісності Грузії. При цьому провідні західні ЗМІ були однаково галасливі і, здається, цілком забули про порушення суверенітету Сербії кількома місяцями раніше. Незважаючи на стурбованість Росії, представники НАТО заявили, що плани прийняття України та Грузії до Альянсу й надалі виконуватимуться. Президент Дж.Буш поклавився надати Грузії \$1 млрд. на відновлення армії. Це не надто обнадіює.

Залишається лише сподіватися, що гучні протести є несерйозними, і холодні голови в Альянсі візьмуть гору. Невже лідери НАТО можуть дійсно вірити, що варто задовольняти політичні амбіції М.Саакашвілі, йдучи на ризик воєнного конфлікту з Росією, чи що варто провокувати громадянську війну в Україні?

Грузинсько-південноосетинський конфлікт став у пригоді і стався у слушний час. Він показав НАТО, що подальше розширення Альянсу може принести більше шкоди, ніж добра, і стався напередодні краху фінансової системи Сполучених Штатів. Крім того, відродження Росії та піднесення Китаю та Індії як світових потуг поклали край однополярному світу, де домінує американська військова міць.

Ці нові реалії змушують переоцінити роль НАТО у світі. Я б запропонував два можливих підходи. *Перший:* якщо НАТО щиро прагне миру та безпеки, як це продовжують стверджувати його лідери, то він має запросити Росію приєднатися до Альянсу. Саме колишній Президент СРСР М.Горбачов у 1989р. першим запропонував створити спільний “європейський дім”, частиною якого була б Росія. Тоді його пропозиція стурбувала американців і була передчасною, але сьогодні НАТО з членством Росії був би міцнішим Альянсом, який просуває і захищає мир у світі.

Членство Росії нарешті поклало б край холодній війні і стало б серйозним кроком до миру та безпеки у світі – не кажучи вже про залучення Росії до орбіти Заходу. Питання в тому, чи прийме запрошення Росія – але якщо ні, то ми [Захід] знатимемо, що до чого. Не думаю, що Німеччина чи Франція пустять Україну до НАТО, незважаючи на тиск США. Хто знає, що може статися після обрання Б.Обами? Зближення США та Росії давно назріло, враховуючи зростаючу загрозу радикального ісламу та розповсюдження ядерної зброї.

Той аргумент, що російська демократія не розвинута до стандартів НАТО, не враховується, коли такі прикордонні демократії, як Україна і Грузія, втягують до НАТО. До того ж, головна роль НАТО полягає у збереженні міжнародного миру, безпеки і стабільності. Прийняття Росії суттєво посилює б можливості Альянсу в досягненні цих цілей.

Друга пропозиція, пов’язана з першою, – повернути НАТО його первісну роль суто оборонної організації та підтвердити чинність ст.1 його Договору – ніколи не погрожувати та не використовувати силу для вирішення міжнародних спорів і завжди діяти згідно з принципами, визначеними у Статуті Організації Об’єднаних Націй. Іншими словами, нам потрібне “старе” НАТО. ■

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ: ДОСВІД ПЕНТАГОНУ



Леонід ПОЛЯКОВ,
незалежний експерт,
консультант воєнних програм Центру Разумкова

Сьогодні принцип демократичного цивільного контролю над військовими, коли цивільні беруть на себе відповідальність за національну оборону та безпеку, є загальноприйнятою нормою, яка не вимагає детального обґрунтування, що знадобилося б ще 10-15 років тому. Водночас, останні глобальні події у сфері оборони зробили актуальним наступний пріоритет – перехід від простого впровадження цивільного демократичного контролю до забезпечення його ефективності.

Для американських військових необхідність пристосовуватися протягом попереднього десятиріччя до змін у геостратегічному середовищі після холодної війни, ускладнена в поточному десятиріччі навантаженням через участь одночасно у двох військових операціях в Іраку та Афганістані, звичайно, прискорила пошук нових шляхів і методів організації підтримки та управління бойовими частинами. Окремі результати цього пошуку – швидкий розвиток бойових дій із застосуванням роботів і безпілотних апаратів, широке використання в зоні бойових дій цивільних підрядників за контрактом, зростаюча роль боєготових резервів тощо – широко коментували ЗМІ.

Зусилля з підвищення ефективності цивільного керівництва в Пентагоні такого розголосу не набули. Ці заходи теж були дуже енергійними, рішучими, іноді суперечливими, але за важливістю вони не поступалися запровадженню “роботизації” чи “цивільної контрактизації”. Їх суть полягає в забезпеченні кращої мотивації близько 700 тис. цивільних службовців Пентагону та ефективнішої організації їх професійного розвитку – насамперед це стосується близько 2 000 посадовців, які, перебуваючи на вищих щаблях, визначають якість цивільного контролю.

Ці заходи контрастують зі станом справ у Міністерстві оборони України, де створення ефективної системи демократичного цивільного контролю досі відстає від кращого світового досвіду. Нижче наводяться деякі думки з приводу поточних заходів зі зміцнення цивільного контролю в Міністерстві оборони США і придатності цього досвіду для України¹.

Дійсно, після публікації ґрунтовного дослідження Центру Разумкова “Демократичний цивільний контроль над Збройними Силами в Україні: шлях від форми до змісту” (жовтень 2000р.) увага громадськості та експертного середовища в Україні дещо змістилася з ширших питань готовності військ і запровадження цивільного контролю до більш специфічних проєктів професіоналізації, вступу до НАТО, модернізації озброєнь, утилізації застарілих боєприпасів, забезпечення житлом та інших проблем.

Час підтвердив необхідність не забувати про деякі засади цивільного контролю. Створення цивільних міністерств оборони в посткомуністичних країнах

було не лише формальною даниною стандартам сучасного демократичного врядування. Насамперед вони виконали ключову функцію цивільного контролю над військовими. Демократія, у справжньому її сенсі, означає (серед іншого) підзвітність громадськості. Іншими словами, від окремих урядових чиновників і структур очікують законних та ефективних дій, прозорості для контролю з боку парламенту, ЗМІ і суспільства. В цьому полягає відмінність від авторитарного чи тоталітарного режимів, у рамках яких міністерство оборони (МО) в більшості випадків очолює діючий генерал, який безпосередньо відповідає лише перед главою держави, котрий теж дуже часто носить форму чи в інший спосіб є причетним до військової служби.

¹ Автор вдячний пану Дж.Гріну (James Greene) за підтримку в підготовці цієї статті та доктору Л.Гайді (Lubomyr Hajda) за редакторську допомогу.

Демократичний цивільний контроль також означає, що цивільна влада в МО бере на себе відповідальність за стан оборони країни, готовність, оснащення та моральний дух збройних сил. Щоб цивільний контроль був дієвим, цивільні мають підтримувати тісний зв'язок з військовими, але залишатися за межами їх корпоративної спільноти, забезпечуючи виділення необхідних ресурсів в інтересах оборони, ефективної кадрової політики та інших управлінських задач. Від цивільного керівництва МО очікують розробки загальної політики, адміністративного управління, правового забезпечення, постачання матеріальних засобів, виконання бюджетних функцій, залишаючи військовим властиві їм завдання підготовки військ, планування і проведення операцій.

Наведена істина стосується всіх демократій – чи то США, чи України. Ефективне цивільне керівництво (або його відсутність) визначає успіх (чи провал) у всіх секторах забезпечення національної оборони. Але критерій ефективності цивільного персоналу в МО в багатьох аспектах нагадує оцінку ефективності військових у Генеральному штабі, з якими він працює. Ефективність цивільного персоналу МО визначається, крім володіння особливими особистими комунікативними, управлінськими та політичними якостями, наявністю дієвої системи відбору, мотивації і підготовки, яка дозволяє набувати необхідних вмінь і навичок через особистий досвід та відповідні форми навчання і вдосконалення.

Цивільна служба в МО США: пошук шляхів удосконалення

Американська система цивільного контролю, що діє і розвивається десятиліттями, може здаватися цілком сформованою – як для України, де навіть після 10 років цивільний контроль лише впроваджується. Але деякі американські експерти, наприклад, Е.Картер, піддавали її критиці².

Так, Е.Картер стверджував, що важливі питання безпеки в США вимагають перегляду. Зокрема, він наполягав на більшій участі Президента в керівництві обороною: *“Не треба далеко ходити, щоб переконатися, що наступний президент повинен звернути увагу на свою роль розпорядника засобів, а не лише постановника задач”*³.

Його головна теза: установи, що підтримують і доповнюють війська, часто не відповідають нинішнім і майбутнім вимогам. Він сформулював загальну проблему кадрової політики у сфері керівництва безпекою наступним чином: *“Кращі люди відмовляються служити на всіх рівнях влади, від вищих політичних посад до цивільної і військової служби, оскільки умови державної служби часто принижують і розчаровують. Хороші кадри залишають уряд, а ті, що залишаються, часто відчувують обмеження свого потенціалу творчого управління”*.

Що стосується Пентагону, то Е.Картер зауважував: *“Система цивільного персоналу МО потребує ще глибшої реформи. На відміну від військової системи, цивільна система вже певний час демонструє не найкращу якість. Ця система відірвана від ринку робочої сили й динамічних потреб МО. Гірше того, вона обмежує професійний розвиток і новаторство працівників”*.



Водночас, як експерт, Е.Картер запропонував своє бачення створення більш ефективної і гнучкої системи цивільного персоналу: *“Нова система мала б гнучкіші правила оплати, найму, пенсійного забезпечення та інші положення, які дозволяли б людям вступати, залишати і знову вступати на урядову службу. Цивільна система має зв'язати винагороду з виконанням обов'язків ... Також вона має забезпечити професійну підготовку ...”*.

Варто зауважити, що керівництво Пентагону за Міністра оборони Д.Рамсфелда, особливо після подій 11 вересня 2001р., що сталися невдовзі після публікації критичних коментарів Е.Картера, дійсно взялося за запровадження ряду запропонованих та інших заходів.

Конгрес підтримав Пентагон, запровадивши для кращої мотивації вищих посадовців МО систему оплати “за виконання”, яка з часом мала поширитися на всіх цивільних держслужбовців⁴. Це мало створити набагато більші фінансові стимули як для професійних держслужбовців, так і для політичних призначенців, а також – надати керівникам більше гнучкості в застосуванні цих стимулів (аж до рівня зарплати заступника Міністра оборони). Було ухвалене спеціальне положення, яке дозволяло приймати на роботу певну кількість (до 300) вкрай потрібних талановитих фахівців із зарплатою, що сягає рівня оплати праці віце-президента.

Звичайно, не всі вищі посадовці зраділи, до Конгресу надійшло багато скарг. Конгрес, своєю чергою, звертався до Міністра оборони (Д.Рамсфелда, пізніше – Р.Гейтса) з проханнями пояснити та вимогами розглянути й переглянути окремі практики. На час приходу Адміністрації Президента Б.Обама було ясно, що справді потрібні деякі корективи, щоб обмежити суб'єктивізм керівників у застосуванні критеріїв оплати “за виконання”. Але сам гнучкий підхід поєднання оплати з виконанням, імовірно, залишиться, і навряд чи система зарплат повністю повернеться до попереднього, загалом не заохочувального бюрократичного стану.

З іншого боку, там, де були вкрай потрібні досвідчені цивільні експерти, але бракувало кваліфікованих цивільних службовців, Пентагон суттєво розширив

² Е.Картер (Ashton Carter) – колишній помічник Міністра оборони з політики міжнародної безпеки під час першої каденції Б.Клінтона. 18 березня 2009р. висунений Президентом Б.Обамою на посаду заступника Міністра оборони з питань закупівель, технологій і матеріально-технічного забезпечення.

Доречно зазначити, що Е.Картер наприкінці лютого 2000р. у складі делегації на чолі з колишнім Міністром оборони В.Перрі відвідав Центр Разумкова. (Див. “Національна безпека і оборона”, 2000, №2, фото с.39). Під час зустрічі з експертами Центру обговорювалися саме питання демократичного цивільного контролю.

³ Тут і далі тези Е.Картера цитуються за виданням: Ashton B. Carter. *Keeping America's Military Edge*. – Foreign Affairs, vol.80, no.1, January/February 2001, pp.90-105.

⁴ Загальне число вищих посадовців (*senior executive service, SES*) – понад 1 200 осіб. Вищі посадовці приблизно відповідають генеральським посадкам. Їх український еквівалент (оскільки Україна досі не має звання бригадного генерала) приблизно відповідає посадкам цивільних держслужбовців від керівника відділу/заступника керівника управління й вище.



залучення приватних військових підрядників. Щоб швидко та ефективно заповнити вакантні посади урядових чиновників середньої і нижчої ланки та підтримати високу якість колективних дій, він дозволив підрядникам значно більший доступ до таких чутливих сфер, як розвідка чи закупівлі. Однак, з часом функціонування державних службовців і приватних підрядників настільки переплелися, що у 2008р. Головне бюджетно-контрольне управління США висловило стурбованість ситуацією, коли в Сухопутних Військах США підрядники часто підміняли урядових чиновників під час прийняття рішень, на що вони не мали достатніх повноважень⁵.

Тому МО вирішило відмовитися від ширшого залучення приватного сектору і знову звернути більшу увагу на урядових чиновників. Такі зміни Конгресу запропонував Міністр Р.Гейтс у бюджетній пропозиції МО США на 2010р. Як зазначали деякі оглядачі: *“Бюджет припинив контрактний бум, що розпочався після терактів 2001р., коли частка приватних підрядників зростає до 39% усіх зайнятих у Пентагоні. Гейтс казав, що він бажає скоротити їх частку до рівня, що був до 11 вересня – 26%. В Уряді заявляли, що наймуть 13 тис. цивільних службовців для заміни підрядників у наступному році та до 39 тис. – в наступні п'ять років”*⁶.

Із наведених прикладів випливає, що хоча ці реформи в цивільному керівництві Пентагону в короткостроковій перспективі вирішили окремі проблеми, але водночас не кожне швидко й рішуче вирішення питань мотивації і гнучкості стосовно цивільних службовців легко проходить тест на витривалість у середовищі повсякденної роботи.

Проте, здійснюючи третій серйозний крок до підвищення ефективності цивільного контролю, тобто зміцнення системи цивільної професійної підготовки, Пентагон, здається, зумів знайти вірне рішення. В пошуку оптимальної моделі покращення було досягнуто через такі заходи, як розширення загальних знань цивільних службовців про національну безпеку; ознайомлення керівників середньої ланки зі спільним веденням бойових дій та міжвідомчою взаємодією; а головне – підвищення рівня програм удосконалення цивільних керівників до рівня відповідних програм для військових.

Удосконалення професійної підготовки цивільних керівників вищої ланки

Формально, коли з критикою виступив Е.Картер, програми підготовки для цивільних керівників середньої ланки (*Executive Leader Development Program, ELDP*) та керівників вищої ланки (*Defense Leadership and Management Program, DLAMP*) вже існували. Але кар'єра цивільного посадовця значно менше залежала від професійної освіти, ніж військового. Як наслідок, попередній підхід до професійного розвитку вищих посадовців – помітно менш дієвий і менш пов'язаний з критеріями кар'єрного росту – дедалі більше розглядався як перешкода для створення справді “тотальних сил”⁷.

Як зазначалося у звіті Ради у справах оборони (*Defense Business Board*) МО США у травні 2006р.: *“...У міністерстві фактично немає концепції “удосконалення керівників” для вищих посадовців. Удосконалення керівників недофінансується, недооцінюється і недовикористовується. Учасники заходів удосконалення – або самовисуванці, або їх організація відряджає їх тому, що без них можна обійтись. Інша ситуація в офіцерському корпусі, де удосконалення є обов'язковим етапом або передумовою підвищення, причому пріоритет надають тим, хто має вищий потенціал. Ситуація може змінитись, якщо буде поставлене завдання розвинути потенціал цивільних керівників з тим, щоб вони були рівноцінними партнерами військових у виконанні завдань Міністерства. Найгострішою є потреба удосконалення загальних управлінських навичок для осіб, які мають потенціал і бажання просуватися щаблями кар'єри”*⁸.

Ці спостереження підтвердило й без того очевидну потребу реформування. Заходи з удосконалення програми *DLAMP* здійснювалися протягом обох каденцій Президента Дж.Буша. Вони зробили її ширшою (з більшим числом учасників нижчих ланок), тривалішою (загалом близько п'яти років) і змістовнішою (обов'язковий курс професійної військової освіти вищого рівня, курси вивчення національної безпеки та господарської діяльності).

У середині десятиріччя у програмі за трьома різними напрямками (залежно від рівня освіти) брали участь сотні високопоставлених осіб, що, безумовно, ускладнювало керівництво нею. Бракувало також достатнього зв'язку між освітою в рамках *DLAMP* і кар'єрою.

Тому у 2007р., після того, як Д.Рамсфельда на чолі МО США заступив Р.Гейтс, програму знову вдосконалили, цього разу зробивши її більш стислою (два роки замість п'яти), сконцентрованою (два напрями замість трьох), але й більш жорсткою в частині вимог. Ця програма отримала назву Програми підготовки вищих посадовців у сфері оборони (*Defense Senior Leadership Development Program, DSLDP*) і була розрахована приблизно на 100 учасників, відібраних з-поміж 120 кандидатів.

Кандидати, зокрема, мають продемонструвати найвищі лідерські здібності та виняткові результати, мати не менше року (бажано більше) серйозного управлінського досвіду та надати рекомендацію керівника. Вони повинні мати посаду на одному з двох рівнів держслужби (*GS-14* чи *GS-15*, що приблизно відповідає військовим званням підполковника та полковника), з можливістю кар'єрного росту до вищого посадовця категорії *SES* (цивільний відповідник генеральських звань), і мати допуск до цілком таємних документів. Крім того, вони мають підписати контракт, який засвідчує згоду на переведення до іншого місця служби та її продовження після завершення навчання на термін, що може бути втричі більшим за тривалість програми.

⁵ Government Accountability Office “*Defense Contracting: Army Case Study Delineates Concerns with Use of Contractors as Contract Specialists*”. – GAO-08-360, March 2008, www.gao.gov/new.items/d08360.pdf

⁶ Hedgpeth D. *Contracting Boom Could Fizzle Out: Jobs Would Return to Pentagon*. – Washington Post, April 7, 2009.

⁷ Концепція тотальних сил загалом означає, що всі компоненти МО (регулярні сили, Національна гвардія, резерви, цивільні урядовці та підрядники) відповідають однаково високим стандартам.

⁸ Defense Business Board. *Report to the Secretary of Defense: Shaping and Utilizing the SES Corps Task Group*. – Recommendations regarding better utilization and overall executive selection, development, performance pay, and retention of the Senior Executive Service (SES) in the Department of Defense, May 2006, p.16.

Учасники програми за два роки мають пройти, разом зі старшими офіцерами (підполковниками, полковниками, бригадними генералами), 10-місячний курс в одному з п'яти провідних військових коледжів (Коледж Сухопутних військ, Коледж Військово-морських сил, Коледж Військово-повітряних сил, Національний військовий коледж або Промисловий коледж Збройних сил) і взяти участь у спеціально підібраних семінарах з управління. Від них також вимагатиметься особистий розвиток (тобто виконання індивідуального плану професійного росту).

Семінари *DSLDP* (№1 – спільне управління; №2 – міжвідомче управління; №3 – багатонаціональне управління; №4 – заключний) проводитимуться в єдиному Центрі підготовки керівників у сфері оборони (*Defense Executive Management Training Center, DEMTC*), де учасники повинні будуть збиратися чотири рази на 3-5-денні семінари з розгляду реальних ситуацій і питань, що постають перед Міністерством.

У *DSLDP* зазначено, що формально успішне завершення програми не гарантує підвищення. Проте, зазначається також, що випускники *DSLDP* будуть “дуже конкурентними” для відповідальних посад. У будь-якому разі очевидно, що за дещо м'якших вимог до цивільних керівників МО в частині віку, тривалості служби на посаді чи фізичної підготовки, їх професійні характеристики (освіта, мобільність, досвід роботи) дуже наближені до вимог, що висуваються до керівників, які перебувають на дійсній військовій службі.

Стан справ в Україні

В Україні більш-менш помітний прогрес у запровадженні системи демократичного цивільного контролю з'явився лише у 2002р., коли українське політичне керівництво вирішило оголосити курс України на вступ до НАТО. Приблизно тоді ж відзначені перші спроби організувати професійну освіту та підвищення кваліфікації цивільних службовців МО. Уряд прийняв рішення⁹ організувати 10-місячний очний курс професійної військової підготовки (18 місяців заочно) в Національній академії оборони (з 2008р. – Університет)¹⁰.

Невдовзі, у 2003-2004рр., в Україні за підтримки фахівців НАТО було вперше здійснено Стратегічний оборонний огляд. Він показав важливість створення ефективної системи цивільного контролю над Збройними Силами. Першим практичним результатом на цьому етапі стала реорганізація головних управлінь МО, керованих військовими, в департаменти, керовані цивільним персоналом. Керівництво МО стало переважно цивільним, було створено ключову структуру цивільного МО (Департамент воєнної політики і стратегічного планування). Проте, на цьому етапі зміни мали переважно структурний характер; не вистачало кваліфікованого цивільного персоналу для виконання функцій МО, бракувало розроблених процедур і методик, особливо у сферах розробки політики і стратегічного планування, оборонної дипломатії, бюджетного процесу та управління ресурсами.

Прихід у лютому 2005р. до МО нової команди на чолі з Міністром А.Гриценком дав можливість розпочати перші системні зміни. Власне, у 2005р. було

завершене створення нового Міністерства оборони, керованого цивільними. Була схвалена практика призначення цивільних осіб на посади Міністра і заступників Міністра оборони, запроваджені стандарти всіх важливих функцій цивільного МО.

Але нові структури з новими функціями потребували нових людей, особливо для цивільної державної служби. Можливості з підготовки цивільних спеціалістів у Національній академії державного управління (під егідою президентського Секретаріату), Національній академії оборони України (під егідою МО) та Європейському центрі дослідження безпеки ім.Дж.Маршалла (в Гарміш-Партенкірхені, Німеччина) не використовувалися на повну потужність і тому не дали потрібного числа професійних цивільних службовців, а також виявилися недостатньо гнучкими для задоволення зростаючих потреб МО та інших структур безпеки.

Щоб допомогти Україні задовольнити її потреби, в жовтні 2005р. НАТО ініціював Програму професійної підготовки, яка передбачала надання коштів і можливостей для підготовки українського цивільного персоналу (а в деяких випадках – і військового) для сфери безпеки. Під наглядом голови Офісу зв'язку НАТО, керівника національної програми НАТО та спеціального радника з питань оборони від Великої Британії, разом з представниками відповідних українських органів, було розроблено схему вимог та організовано допомогу у відборі, навчанні за кордоном і призначенні цивільних службовців. У результаті, до 2007-2008рр. вдалося задовольнити першочергові потреби в цивільному персоналі, здатному ефективно виконувати повсякденні функції демократичного контролю над військовими.

ВИСНОВКИ

На цей час можна виокремити три головні заходи з реформування цивільного керівництва в Пентагоні, які мають практичну цінність для України: більша диференціація оплати цивільних залежно від оцінки діяльності; широке залучення приватних оборонних підприємств для компенсації браку досвіду в окремих термінових випадках; та, останнє й головне, вдосконалення системи професійної підготовки цивільних службовців, насамперед вищої ланки.

Зрозуміло, що з часом резерв відставних військових у МО України, які мають необхідну освіту, досвід і готові зробити внесок в оборону країни в якості цивільних після звільнення з дійсної військової служби, зменшиться. Цінність працездатних професійних військових, очевидно, зростає. Тому коли резерв освічених відставних офіцерів зменшиться, потрібно буде більше зусиль для забезпечення ефективного цивільного керівництва вищого рівня в оборонному секторі. Іншими словами, знадобиться більше зусиль, щоб створити дієздатну систему підготовки професійних цивільних кадрів у сфері безпеки та оборони.

Досвід Пентагону з удосконалення цивільного керівництва може виявитись корисним для України. Він міг би допомогти привернути увагу до таких самих потреб України та налагодити якісну систему професійної підготовки цивільного персоналу. ■

⁹ Див.: Постанова КМУ №1749 від 11 листопада 2002р.

¹⁰ Через бюджетні обмеження, з одного боку, та досі наявний надлишок освічених офіцерів запасу, готових продовжити роботу в МО в якості цивільних, – з іншого, це рішення ще належить повністю виконати в рамках більш системної національної програми цивільної підготовки.

БЕЗПЕКА ОЧИМА ГРОМАДЯН: ВІД НАЦІОНАЛЬНОЇ ДО ОСОБИСТОЇ

Необхідною передумовою стабільного соціально-економічного розвитку суспільства є належний рівень національної безпеки країни. Ефективне забезпечення безпеки, насамперед – безпеки людини, повинно бути однією із пріоритетних функцій держави¹.

Зміщення акцентів від державної до особистої безпеки, “безпеки людини” (*human security*) в сучасних підходах – не данина моді, а свідоме розуміння того, що рівень національної безпеки може бути прийнятним лише тоді, коли захищеними є не лише територія, чи суверенітет держави, але й базові права кожної людини та суспільства загалом. Це зовсім не означає, що питання національної безпеки повинні вважатися другорядними, адже існує прямий зв'язок і взаємозалежність безпеки держави і громадян. Загрози національній безпеці, як правило, мають комплексний характер і, як свідчить світовий досвід, найбільші ризики цілісності та суверенітету держави виникають за наявності сукупності різноманітних проблем у сферах особистої, економічної, політичної, етнічної, екологічної безпеки².

Проблематичними є намагання чіткого кількісного визначення рівня безпеки. Водночас, існують певні індикатори, що можуть слугувати орієнтирами для оцінки політиками та експертами рівня тих чи інших загроз. Такими індикаторами можуть бути: історія попередніх конфліктів на території країни та поблизу її кордонів, показники економічного розвитку, наявність гострих політичних, економічних, екологічних проблем, невирішеність етнічних, релігійних протиріч, характер суспільних настроїв, залежно від рівня життя та забезпечення соціальної справедливості тощо. Як відомо, актуальність загроз, ризиків, проблем визначається не лише об'єктивним показниками, але й, не останньою чергою, ставленням до неї політиків, громадян, чи суспільства загалом.

Оцінка громадянами особистої безпеки, безпеки їх рідних і близьких, захищеності власної домівки, майна, бізнесу більшою мірою залежить від суб'єктивних, а не об'єктивних факторів. Внутрішня політична та фінансово-економічна криза, екологічні катастрофи, техногенні аварії, військові конфлікти в регіоні і світі, щоденні кримінальні новини та повідомлення про теракти впливають на відчуття людиною власної безпеки, навіть якщо вона не страждає від впливу цих загроз безпосередньо.

Очевидно, що оцінка рівня особистої безпеки чи національної безпеки країни громадянами може суттєво відрізнятися від офіційних чи незалежних експертних висновків. Водночас, дані соціологічних

опитувань повинні обов'язково враховуватися під час формування державної політики безпеки та її інформаційного супроводу.

Соціологічна служба Центру Разумкова періодично здійснює дослідження громадської думки з різних аспектів безпеки³. Попри певну динаміку змін в оцінках як особистої безпеки, так і національної безпеки загалом, незмінним залишається відчуття громадянами України своєї незахищеності від загроз як невоєнного, так і воєнного характеру.

Зокрема, результати дослідження, проведеного у квітні 2009р., дають підстави для наступних висновків.

¹ “...Діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, ... забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності і правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу і обороноздатності...”. – Закон “Про основи національної безпеки України” (2003р.).

² Human Development Report 1994, Chapter 2 “New Dimensions of Human Security”, p.38. – http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf

³ У цьому матеріалі використані результати опитувань, проведених соціологічною службою Центру Разумкова в червні 2002р. (опитано 2 006 респондентів), квітні 2004р. (2 020 респондентів), жовтні 2006р. (2 006 респондентів), березні 2008р. (2 010 респондентів), серпні 2008р. (2 009 респондентів), квітні 2009р. (2 010 респондентів), у грудні 2009р. (2 010). Усі опитування здійснювалися за вибіркою, що є репрезентативною стосовно дорослого населення України за основними соціально-демографічними характеристиками (вік, стать, тип поселення, регіон проживання). Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

1. За оцінками громадян, рівень їх захищеності від загроз воєнного та невоєнного характеру є низьким: від 75,8% до 85,8% опитаних вважають себе незахищеними від великих стихійних лих, терористичних актів, воєнної агресії, техногенних катастроф, спроб відчуження власності, епідемічних захворювань.

2. Показовими є оцінки громадянами внутрішніх і зовнішніх джерел загроз безпеці України. Половина (50,6%) опитаних вважають, що головна загроза походить від української влади. Рівень такої загрози є значно вищим, ніж рівень зовнішніх загроз, які походять, на думку громадян, від НАТО (30,9%), США (27,6%), Росії (21,4%). Ще один внутрішній фактор – протистояння між регіонами України – таїть у собі, на думку громадян, таку саму небезпеку для країни, як і міжнародний тероризм (35,6% і 36,7%, відповідно).

Відчутними є зміни в оцінках внутрішніх і зовнішніх загроз протягом останніх трьох років (2006-2009рр.). А саме:

- на 10,6% збільшилося число громадян, які вбачають головну загрозу Україні в її власній владі;
- попри той факт, що, як і раніше, більшість опитаних вважають рівень зовнішньої загрози із Заходу вищим, ніж зі Сходу, число тих, хто вбачає загрозу з боку НАТО, зменшилося на 6%, а США – на 9,2%;
- баланс позитивних і негативних відповідей стосовно Росії дещо погіршився: на 3,4% зросла частка опитаних, які сприймають РФ як загрозу Україні, тоді як частка тих, хто дотримується протилежної думки, практично не змінилася.

3. Бачення громадянами найкращої моделі забезпечення національної безпеки України суттєво відрізняється від офіційної позиції держави. Лише 13% опитаних вважають, що Україна “має стати членом НАТО”, що на 3,2% менше, ніж у 2006р. На 8,2% зросла частка прихильників приєднання до оборонного союзу за участі Росії і країн СНД (Організації Договору про колективну безпеку, ОДКБ). Спостерігається чітка тенденція до зниження числа прихильників позаблокової політики та політики нейтралітету. Число тих, хто бачить Україну позаблоковою державою, зменшилося за останні три роки майже на 10%. А тих, хто вважає, що Україна повинна дотримуватися максимальної нейтральної позиції у випадку конфлікту між Росією та НАТО, – зменшилася з 40,7% (2002р.) до 31,2% (2009р.); тих, хто бачить Україну посередником у врегулюванні конфлікту – з 22,9% до 16,7%, відповідно. Водночас, спостерігається збільшення числа опитаних, які у випадку такого конфлікту вже визначилися з питанням, на чій стороні повинна бути Україна: на російській – з 20,8% (2002р.) до 33,7% (2009р.); НАТО – з 3% до 5,8%, відповідно. Загалом, як і раніше, число опитаних, які віддають перевагу Росії, залишається майже в шість разів більшим, ніж тих, хто готовий стати на сторону НАТО.

Значна частина опитаних також сподіваються на допомогу Україні з боку Росії в разі зовнішньої агресії: 32,6% – “у будь-якому випадку”, 30,8% – якщо Україна була б членом ОДКБ. Попри низьку підтримку євроатлантичного вибору, четверо з 10 опитаних бачать у НАТО захисника в разі агресії, або загрози агресії з боку третьої країни. Частка тих, хто сподівається на допомогу НАТО “в будь-якому випадку”, залишається стабільною в межах 7-9%, а тих, хто бачить таку можливість за умови, “якщо Україна була б членом НАТО” – зменшилася з 46,1% (2002р.) до 32,4% (2009р.).

4. Як зазначалося вище, половина громадян вважають, що головна загроза походить від української влади. Така думка корелює з надзвичайно низькою оцінкою виконання правоохоронними органами України завдань із забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їх прав і свобод; запобігання правопорушенням, охорони та забезпечення громадського порядку; виявлення та розкриття злочинів; забезпечення безпеки дорожнього руху; захисту власності від злочинних посягань; надання соціальної і правової допомоги громадянам. Показовою є та обставина, що за період 2004-2009рр. суттєвих змін в оцінках громадянами ефективності роботи одного з найважливіших секторів держави не спостерігається.

Дослідження, проведені в жовтні та грудні 2009р., стосувалися бачення та оцінок громадянами України проблем вітчизняних Збройних Сил (ЗС). Результати досліджень свідчать про наступне.

1. Діяльність ЗС, порівняно з діяльністю інших державних інститутів, користується найвищою підтримкою громадян, однак в абсолютному вираженні ця підтримка не є високою. Так, протягом 2009р. повна підтримка діяльності ЗС коливалася в межах 13-19%; не підтримували діяльність ЗС 34-37% опитаних; від 31% до 40% громадян підтримували окремі заходи, що їх здійснювали ЗС. Примітною є та обставина, що динаміка підтримки/не підтримки діяльності ЗС у цілому корелює з аналогічними показниками стосовно інших державних інститутів (які, як зазначалося, є істотно нижчими⁴) і з лютого 2005р. по жовтень 2009р. відбиває фактично процес розчарування українського суспільства в діях “нової влади”, яка отримала перемогу в результаті Помаранчевих подій, що супроводжували президентські вибори наприкінці 2004р.⁵

2. Більшість (63,3%) громадян підтримують вимоги військових про збільшення оборонного бюджету держави; не підтримують – лише 18,3%.

3. Головну причину неспроможності держави забезпечити навіть мінімальні потреби армії громадяни вбачають насамперед у некомпетентності керівництва держави (46,8%), наданні державою переваг дипломатичним засобам забезпечення безпеки (11,4%) та відмові держави від функцій забезпечення безпеки (10%).

⁴ Докладні дані моніторингу суспільної підтримки діяльності державних інститутів див.: офіційний сайт Центру Разумкова, <http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php>

⁵ Там само. Див. також динаміку показників соціального самопочуття та оцінок напрямку розвитку подій у країні.

4. У ситуації, коли держава неспроможна виконати свої зобов'язання з надання військовослужбовцям передбачених законом пільг, громадяни підтримали б насамперед такий захід, як перегляд згаданих пільг і забезпечення лише найбільш важливих із них (47,6%); скасування пільг для військовослужбовців допускають лише 10,6% опитаних.

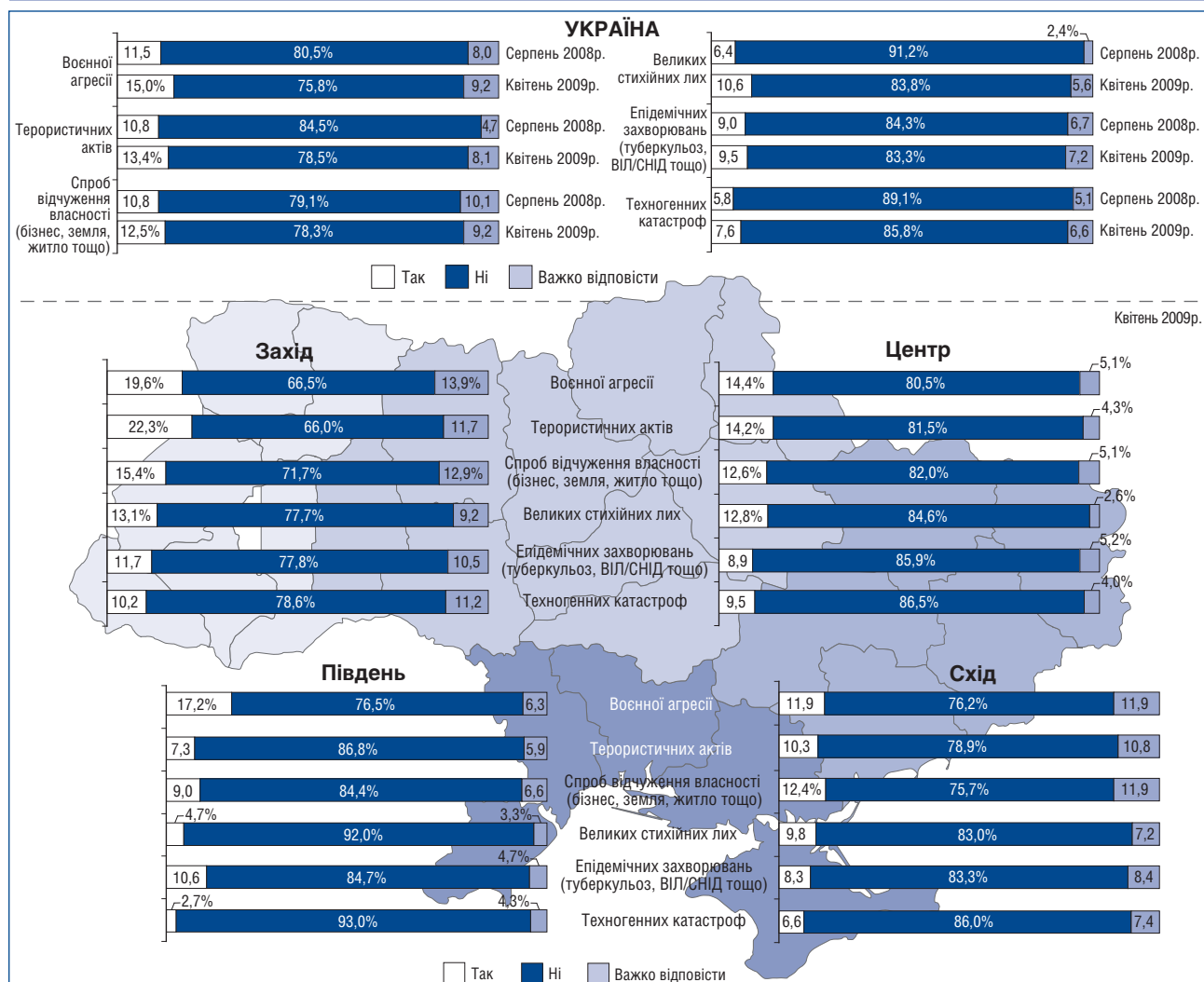
5. Серед заходів, які могли б покращити ситуацію із залученням громадян до військової служби, першу позицію посіло запровадження додаткових

нематеріальних стимулів (першочергове право прийому на державну службу, службу в силових структурах тощо) – цей захід підтримали 68,4% опитаних.

Більшість (59,9%) опитаних підтримали б також запровадження податку для тих, хто повинен, але не хоче служити, при цьому отримані від податку кошти мають спрямовуватися до оборонного бюджету.

Нижче наводяться результати згаданих соціологічних опитувань, узагальнені в таблицях і діаграмах.

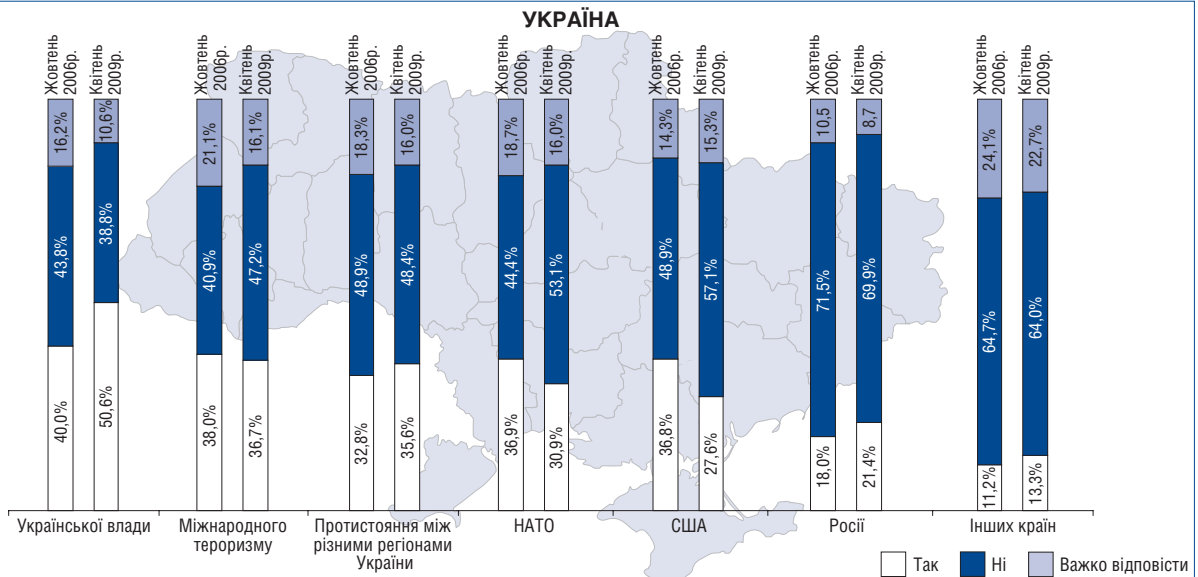
Чи відчуваєте Ви себе захищеним від ... ?
% опитаних



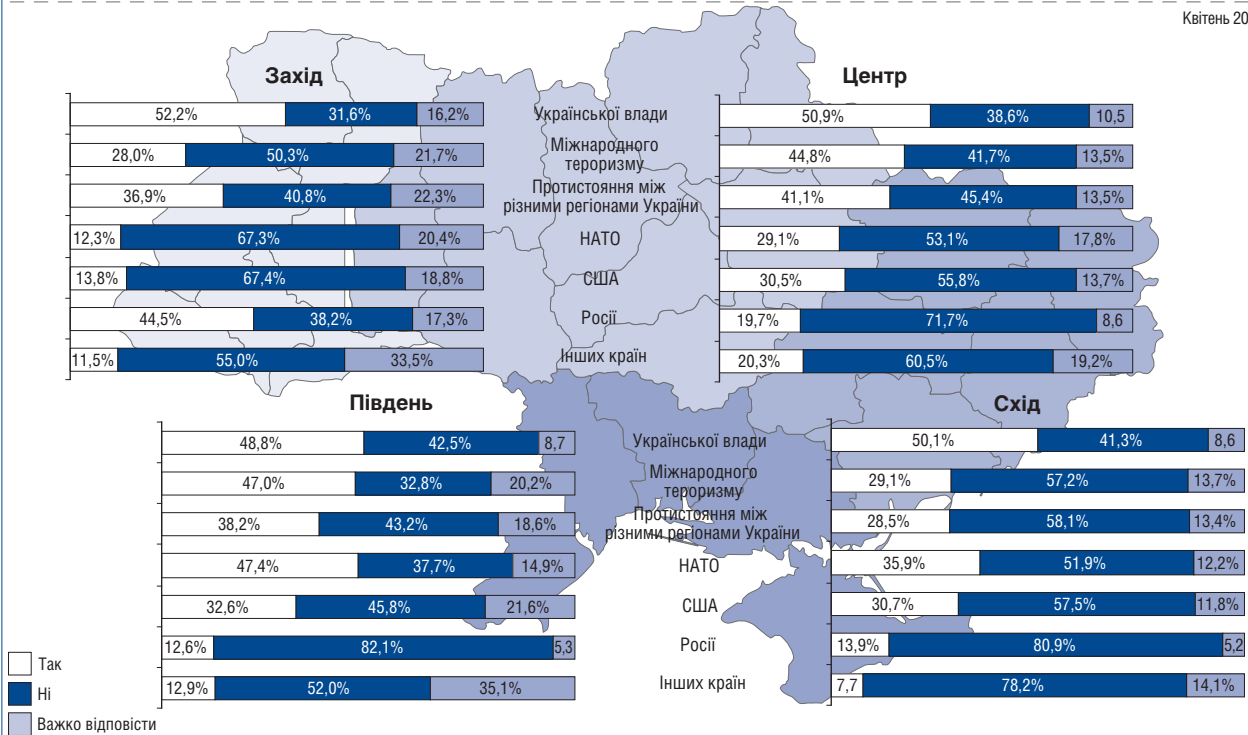
	ВІК														
	18-29 років			30-39 років			40-49 років			50-59 років			60 років і старші		
	Так	Ні	Важко відповісти	Так	Ні	Важко відповісти	Так	Ні	Важко відповісти	Так	Ні	Важко відповісти	Так	Ні	Важко відповісти
Військової агресії	16,7	74,8	8,5	13,3	76,1	10,6	14,0	76,2	9,8	16,0	76,4	7,6	15,0	75,9	9,1
Терористичних актів	15,1	76,0	8,9	13,2	79,6	7,2	11,9	80,8	7,3	12,0	78,9	9,1	13,9	77,7	8,4
Спроб відчуження власності (бізнес, земля, житло тощо)	15,1	74,4	10,5	11,5	78,1	10,4	10,1	79,3	10,6	9,8	81,2	9,0	14,1	79,6	6,3
Великих стихійних лих	13,1	81,5	5,4	12,4	82,4	5,2	8,8	83,9	7,3	9,8	85,9	4,3	9,2	85,4	5,4
Епідемічних захворювань (туберкульоз, ВІЛ/СНІД тощо)	10,2	82,6	7,2	8,6	82,4	9,0	8,8	83,4	7,8	6,5	85,8	7,7	11,1	83,3	5,6
Техногенних катастроф	9,6	83,7	6,7	8,1	85,8	6,1	6,7	86,3	7,0	6,9	87,3	5,8	6,8	86,3	6,9

Чи існує загроза Україні від...?

% опитаних



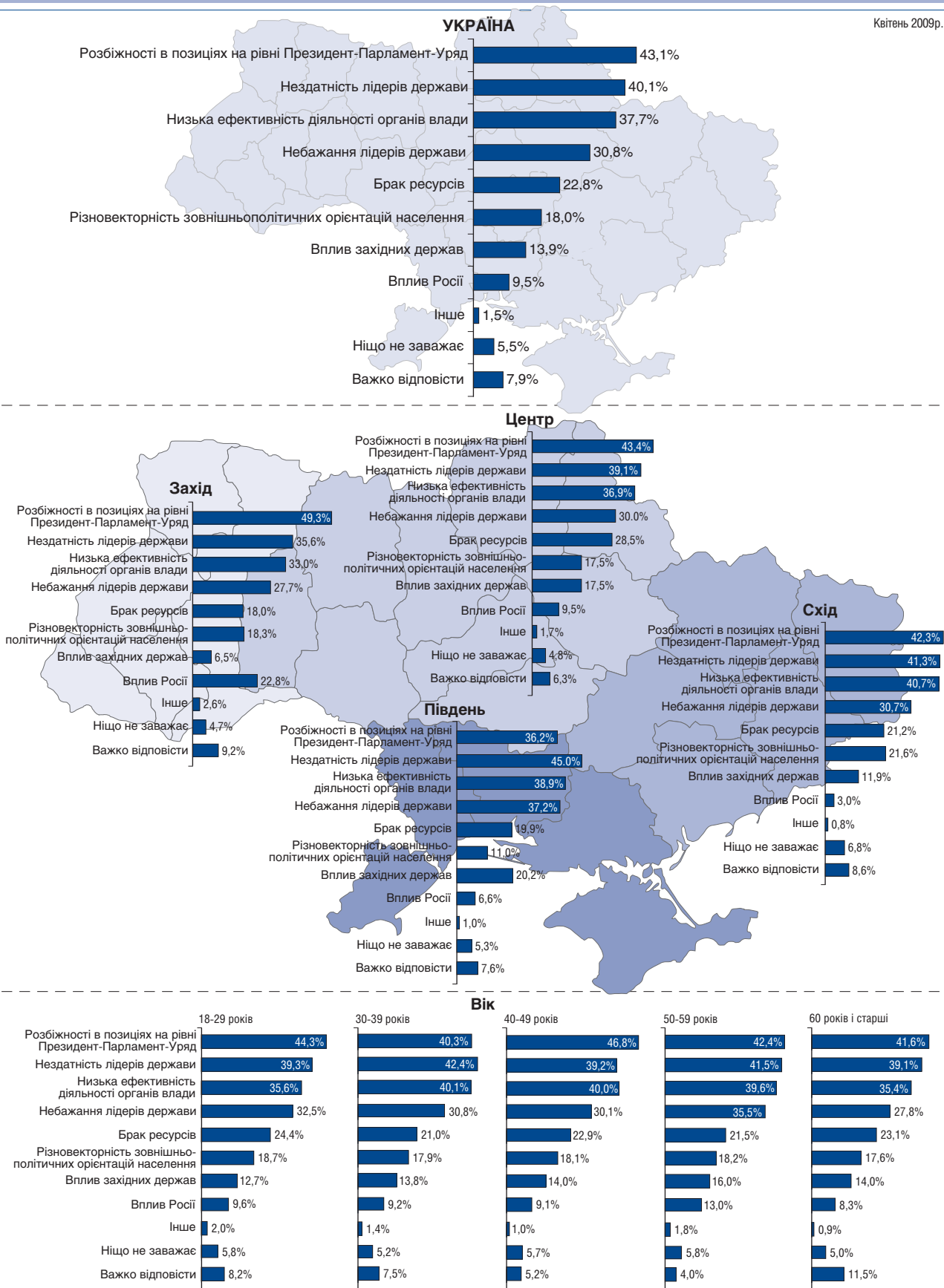
Квітень 2009р.



	ВІК																	
	18-29 років			30-39 років			40-49 років			50-59 років			60 років і старші					
	Так	Ні	Важко відповісти	Так	Ні	Важко відповісти	Так	Ні	Важко відповісти	Так	Ні	Важко відповісти	Так	Ні	Важко відповісти	Так	Ні	Важко відповісти
Української влади	52,6	36,1	11,3	49,4	40,2	10,4	51,2	40,0	8,8	55,1	39,1	5,8	47,0	39,0	14,0			
Міжнародного тероризму	37,2	48,8	14,0	36,3	48,7	15,0	35,5	49,0	15,5	36,7	47,6	15,7	37,2	43,3	19,5			
Протистояння між різними регіонами України	38,4	46,7	14,9	31,1	50,7	18,2	35,8	49,1	15,1	39,3	49,1	11,6	34,0	47,5	18,5			
НАТО	27,8	53,5	18,7	30,3	56,2	13,5	27,3	55,1	17,6	28,6	60,1	11,3	37,5	45,7	16,8			
США	26,4	56,9	16,7	27,4	58,2	14,4	21,8	63,5	14,7	25,7	62,7	11,6	33,8	49,2	17,0			
Росії	23,4	65,5	11,1	25,1	67,7	7,2	22,8	69,7	7,5	16,7	74,5	8,8	18,7	72,8	8,5			
Інших країн	14,5	59,5	26,0	13,5	66,0	20,5	11,9	65,5	22,6	12,7	68,8	18,5	13,5	63,0	23,5			

Що заважає Україні у визначенні та реалізації ефективного курсу забезпечення національної безпеки?*
% опитаних

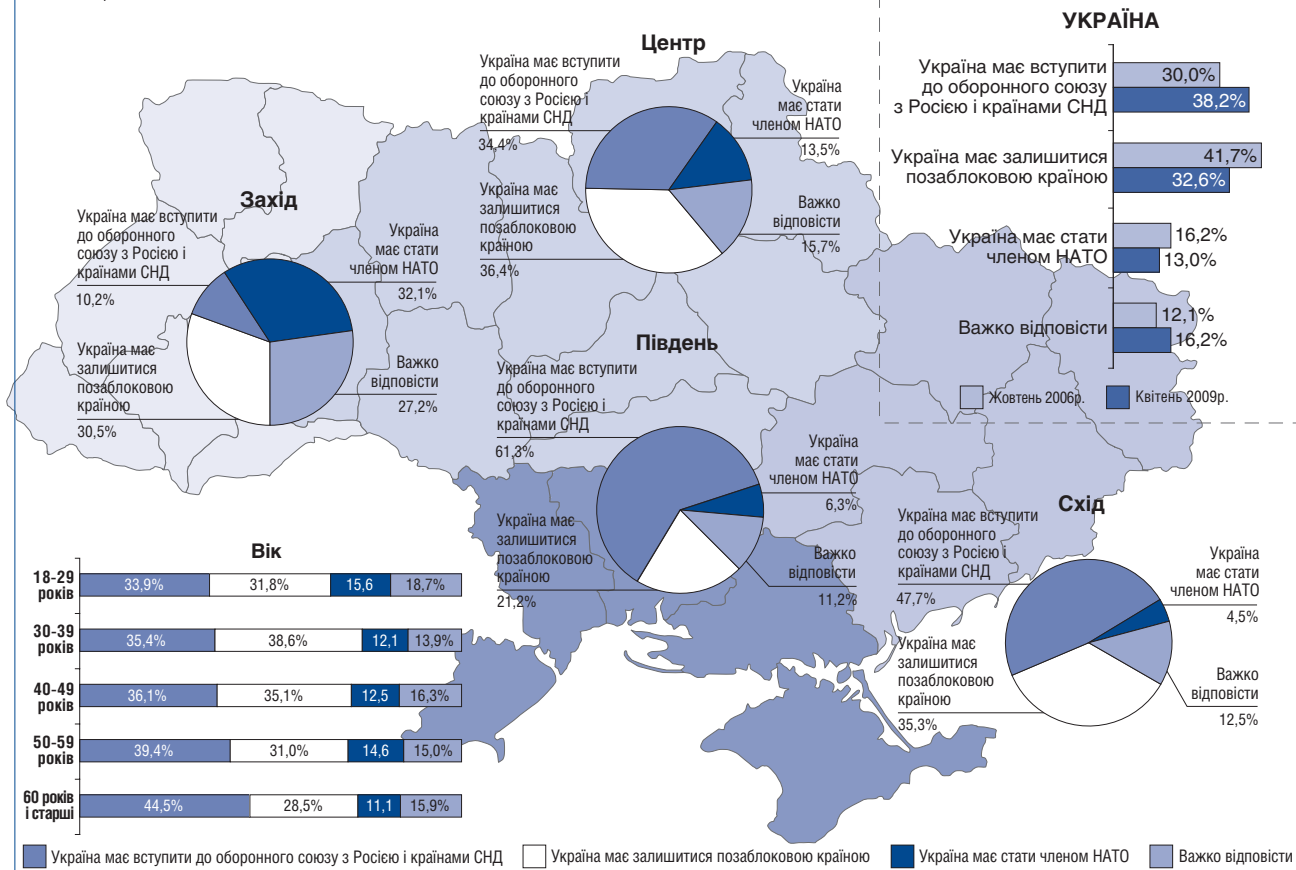
Квітень 2009р.



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

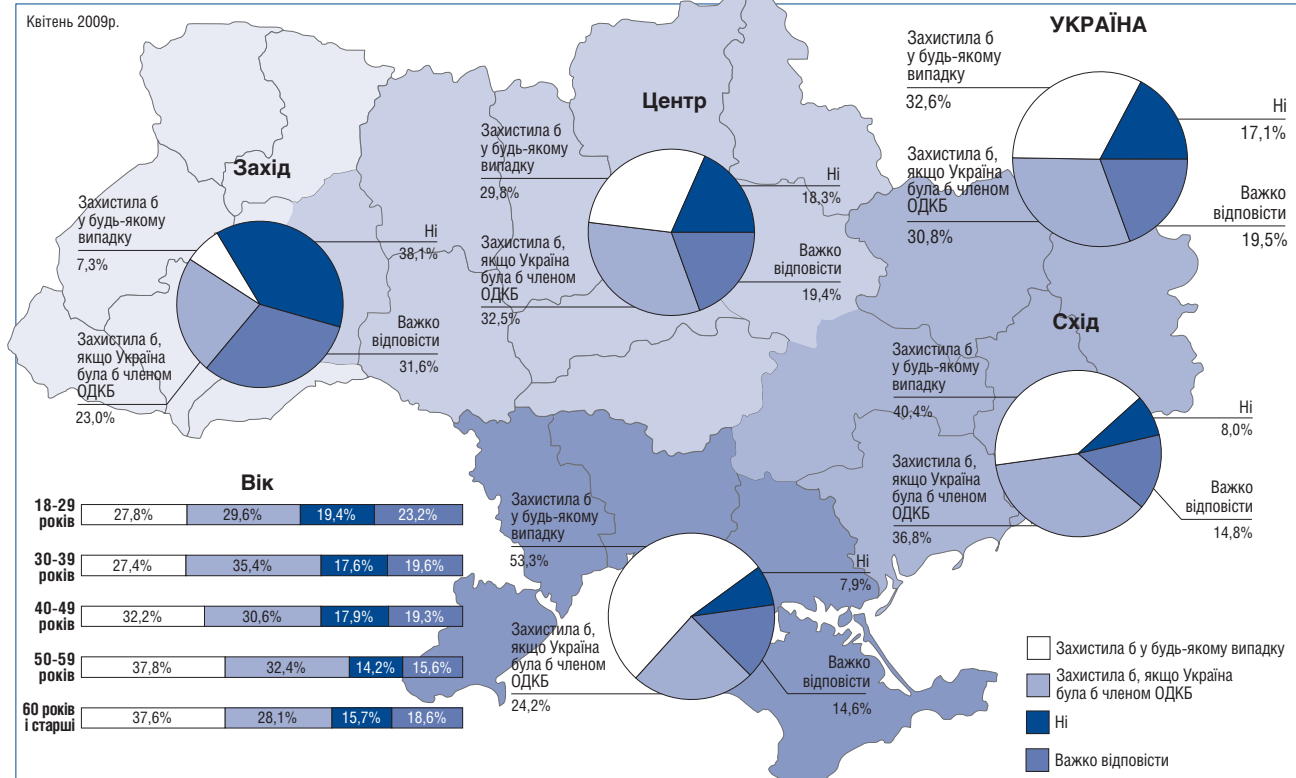
Яку модель забезпечення національної безпеки України Ви підтримуєте? % опитаних

Квітень 2009р.



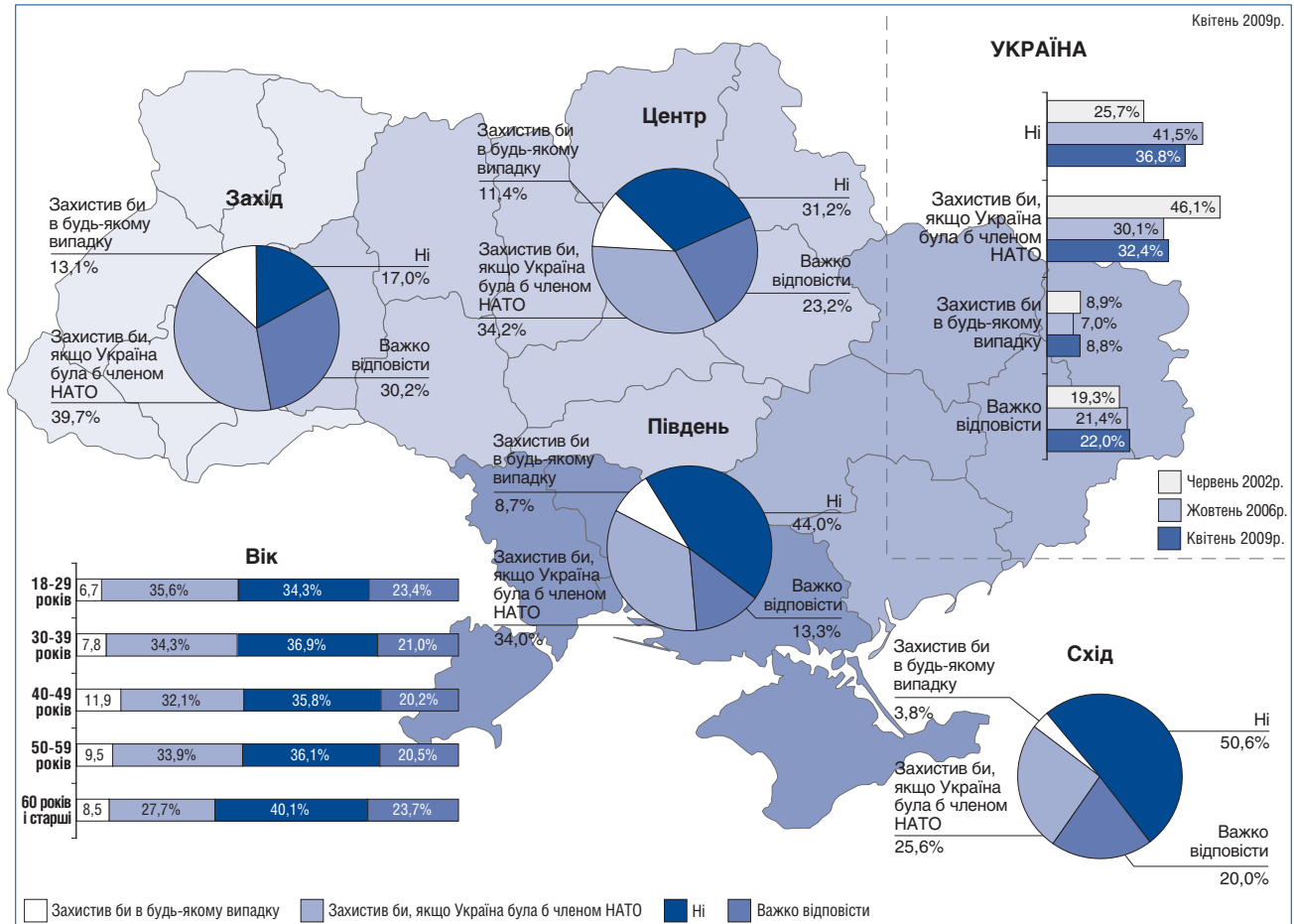
Чи захистила б Росія Україну в разі агресії або загрози агресії з боку третьої країни? % опитаних

Квітень 2009р.

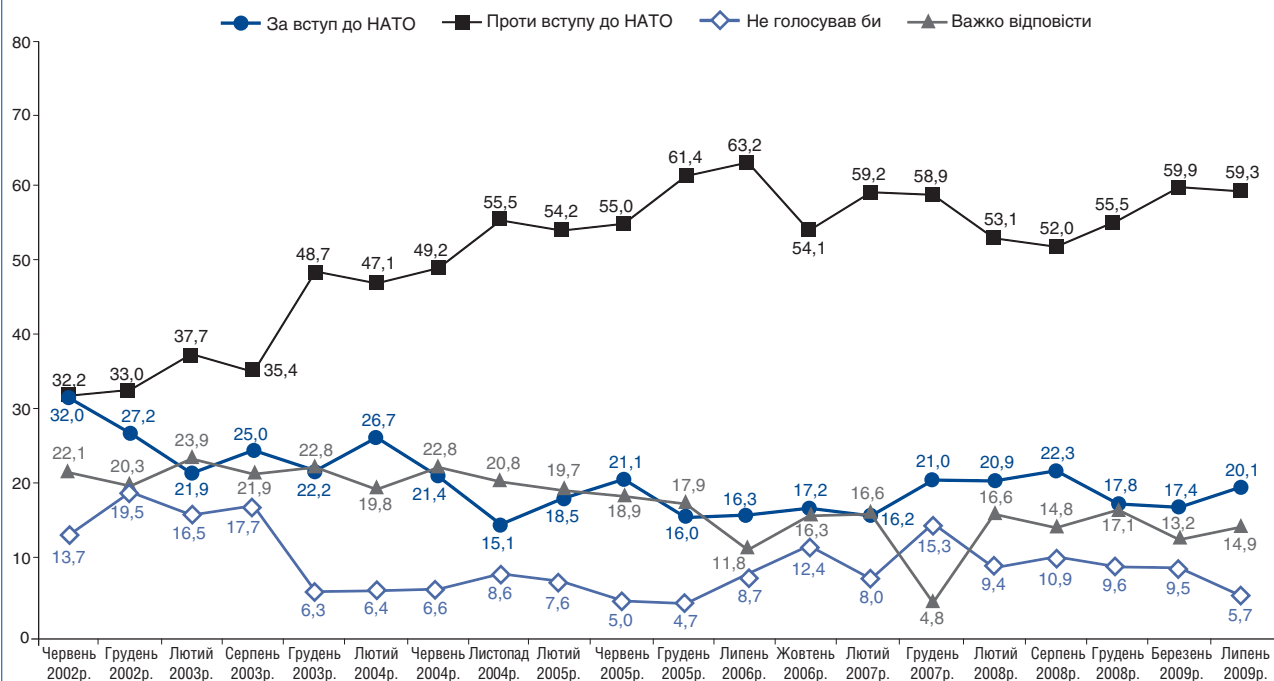


Чи захистив би НАТО Україну в разі агресії або загрози агресії з боку третьої країни?
% опитаних

Квітень 2009р.

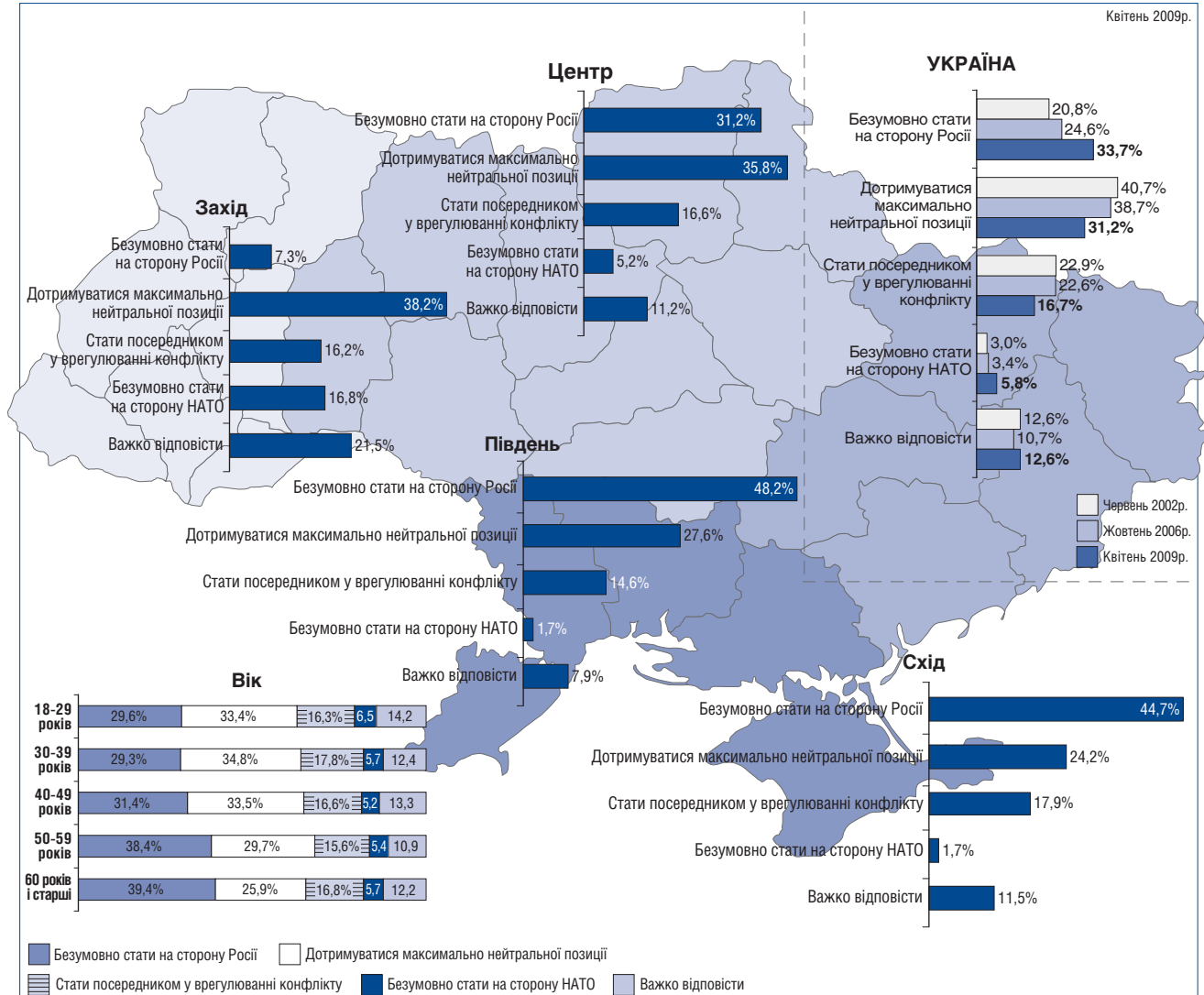
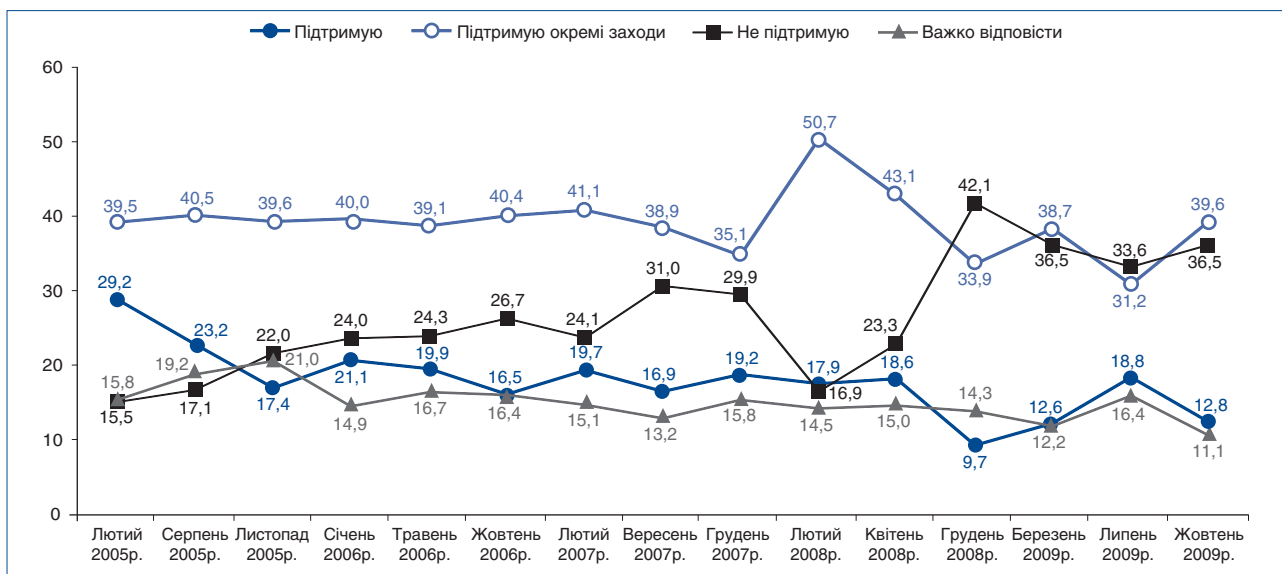


Якби наступної неділі відбувався референдум щодо вступу України до НАТО, як би Ви проголосували?
% опитаних



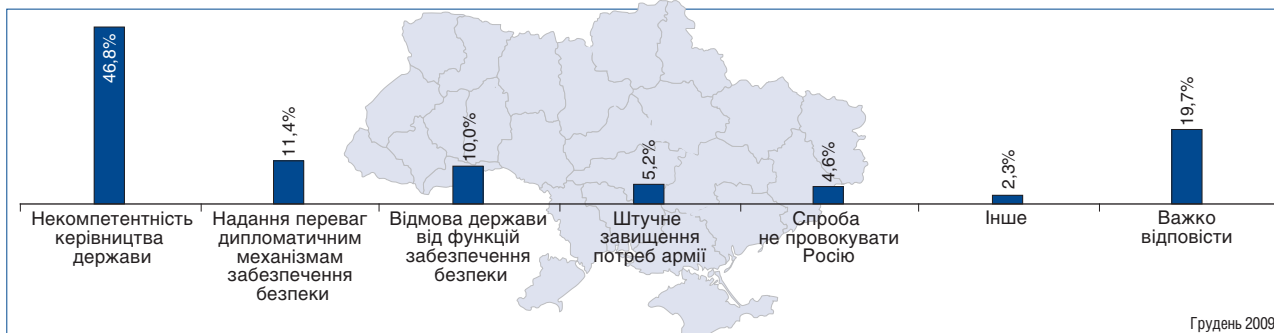
Яким чином має поводити себе Україна у випадку конфлікту між Росією та НАТО?
 % опитаних

Квітень 2009р.


Чи підтримуєте Ви діяльність Збройних Сил України?
 % опитаних


На сьогоднішній день українська держава неспроможна забезпечити навіть мінімальні потреби армії. З якою оцінкою цього факту Ви згодні найбільшою мірою? На Вашу думку це...?

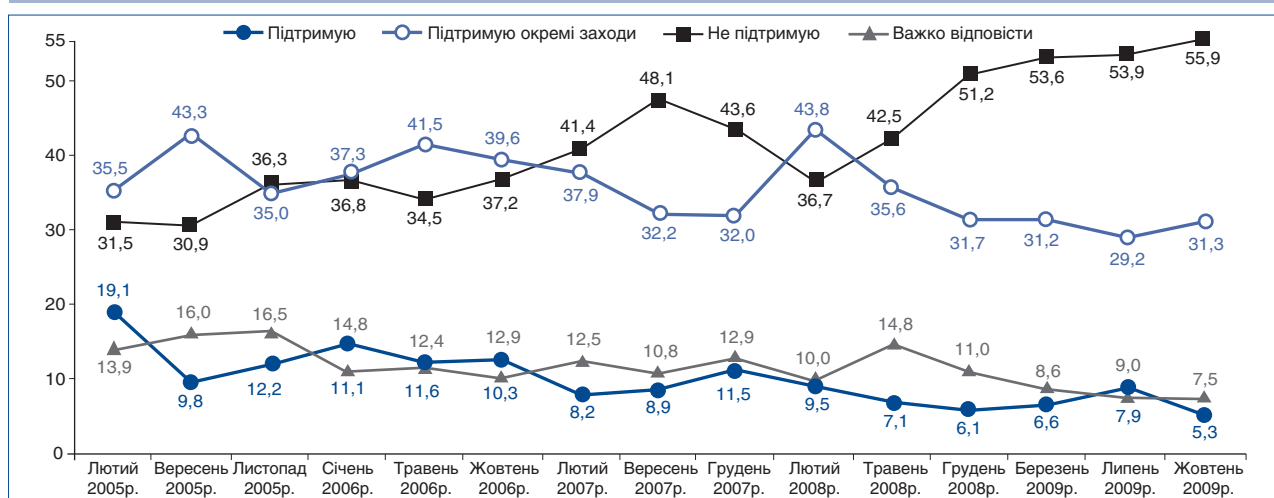
% опитаних



Грудень 2009р.

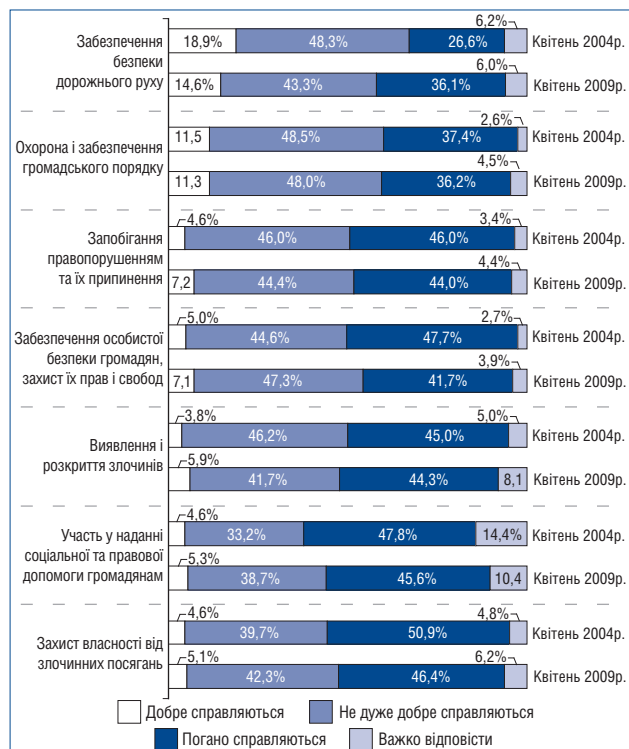
Чи підтримуєте Ви діяльність органів внутрішніх справ, міліції?

% опитаних



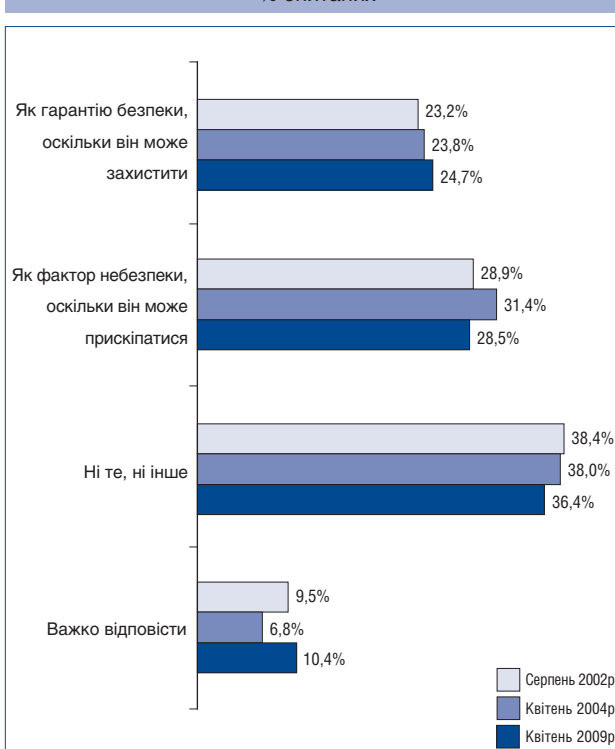
Як справляються правоохоронні органи з наведеними завданнями?

% опитаних



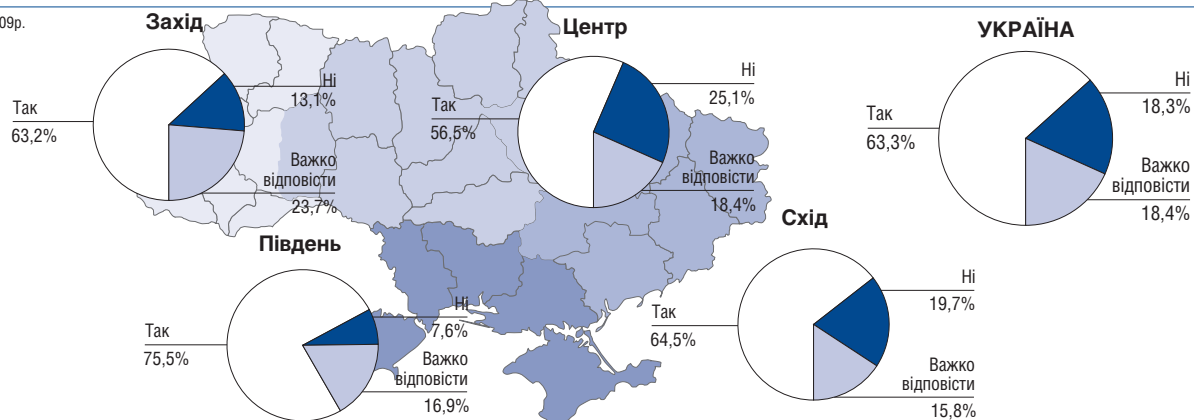
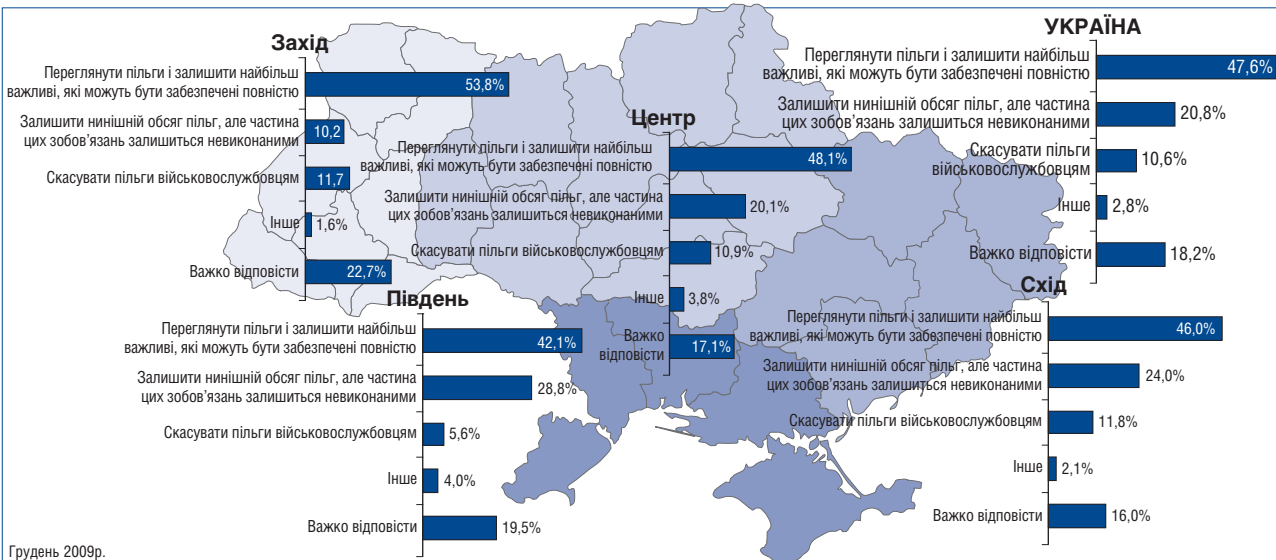
Уявіть собі таку ситуацію: вночі, на порожній вулиці Ви побачили міліціонера. Ви його сприймаєте...?

% опитаних



Чи підтримуєте Ви вимоги військових збільшити оборонний бюджет?
% опитаних

Грудень 2009р.


В умовах, коли держава не здатна виконати свої зобов'язання з надання передбачених пільг військовослужбовцям, як краще вчинити?
% опитаних

Захист незалежності та територіальної цілісності України є конституційним обов'язком громадян України. Водночас, до його виконання залучається незначна частка придатних до військової служби громадян. Чи підтримали б Ви наведені заходи, які, можливо, могли б покращити ситуацію?
% опитаних

Грудень 2009р.

