

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 11

2000

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Президент Центру
Головний редактор

Анатолій Гриценко
Людмила Шангіна

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

Журнал видається українською
та англійською мовами
Загальний тираж
1500 примірників

Адреса редакції:
Київ, 01034, вул. Прорізна, 9, кімн. 20
тел.: (380 44) 228-86-87
тел./факс: (380 44) 244-34-53
e-mail: info@uceps.com.ua
WEB-сторінка: www.uceps.com.ua

При використанні матеріалів
посилання на журнал
«Національна безпека і оборона»
обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору
авторів

Фотографії надані:
IREX — стор. 18, 49, 56, 57, 60, 70;
ДІНАУ — стор. 52, 63, 65, 66;
УНІАН — стор. 69;
НАТО — стор. 87, 88;
В.Марусенко, «Профінформ» ФПУ — стор. 82.

© УЦЕПД, 2000

Видання журналу здійснене
за фінансового сприяння
Міжнародного фонду «Відродження»

З М І С Т

ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВОЄННОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ: НА ШЛЯХУ ВІД ФОРМИ ДО ЗМІСТУ (Аналітична доповідь УЦЕПД)	2
1. ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВОЄННОЮ СФЕРОЮ: ЗМІСТ І АКТУАЛЬНІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ	3
2. ЗДОБУТКИ УКРАЇНИ У ФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ВОЄННОЮ СФЕРОЮ	14
3. ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВІЙСЬКОВИМИ В УКРАЇНІ: ВІДПОВІДНІСТЬ КРИТЕРІЯМ ЕФЕКТИВНОСТІ	27
4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	42

СТАТТІ

НЕУРЯДОВІ ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ — ОСНОВА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА <i>Іван БІЛАС</i>	46
ЗАКРИТІСТЬ СИЛОВИХ СТРУКТУР НЕБЕЗПЕЧНА ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА <i>Борис КОЖИН</i>	48
«90 ПРОЦЕНТОВ НАШИХ ВОЕННЫХ ОХРАНЯЮТ САМИ СЕБЯ» <i>Виктор ТКАЧУК</i>	50
ВПЛИВ ЦИВІЛЬНИХ У СИЛОВИХ СТРУКТУРАХ ТРЕБА ПОСИЛЮВАТИ <i>Валерій ШМАРОВ</i>	51
ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕННЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ <i>Валерій ШТЕПА</i>	53
АРМІЯ ПОВИННА СЛУЖИТИ НАРОДУ <i>Нозізве МАДЛАЛА-РУТЛЕДЖ</i>	55
ІНФОРМУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ МВС ЗАБЕЗПЕЧУЄТЬСЯ ДОСТАТНЬОЮ МІРОЮ <i>Микола АНУФРІЄВ</i>	56
МІНІСТЕРСТВО ОБОРОНИ — ЗА ПЛІДНУ СПІВПРАЦЮ З МАС-МЕДІА <i>Віктор БАННИХ</i>	58
ГАРМОНІЗАЦІЯ ВІДНОСИН МІЖ ВІЙСЬКОВИМИ І СУСПІЛЬСТВОМ <i>Володимир БЕРЕЖИНСЬКИЙ</i>	59
ГЕНЕРАЛЬНА ВІЙСЬКОВА ІНСПЕКЦІЯ В СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ <i>Валентин ВАЙЛО</i>	61
ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ Є ДІЄВИМ ТА ЕФЕКТИВНИМ <i>Володимир ЛОГІНОВ</i>	63
ДІЯЛЬНІСТЬ СИЛОВИХ СТРУКТУР МАЄ БУТИ ВІДКРИТОЮ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА <i>Олександр СКІПАЛЬСЬКИЙ</i>	65
ПРИКОРДОННИКИ — ЗА СПІВПРАЦЮ З ГРОМАДСЬКІСТЮ <i>Павло ШИШОЛІН</i>	67
В УКРАЇНІ ПОДЛИННО ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВОЕННЫМИ ВЕДОМСТВАМИ ТОЛЬКО ЗАРОЖДАЕТСЯ <i>Вагим ГРЕЧАНИНОВ</i>	68
ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВОЄННОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ УКРАЇНИ Є ВИМОГОЮ ЧАСУ <i>Анатолій ЛОПАТА</i>	71
ЦИВІЛЬНІ В ОБОРОННОМУ ВІДОМСТВІ США <i>Степан ОЛІЙНИК</i>	75
НИНІШНЯ АРМІЯ ДЕРЖАВІ «НЕ ПО КИШЕНІ» <i>Олександр УРБАН</i>	82
РЕЗЕРВ ЗБРОЙНИХ СИЛ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ <i>Тревор ВОТЕРС</i>	83
ДОСВІД ОБОРОННОГО ПЛАНУВАННЯ НОВИХ ЧЛЕНІВ НАТО <i>Джефрі САЙМОН</i>	87

Читайте наші аналітичні матеріали
на WEB-сторінці в Інтернет:
www.uceps.com.ua



ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВОЄННОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ: НА ШЛЯХУ ВІД ФОРМИ ДО ЗМІСТУ

Цивільний контроль над військом є важливою складовою демократичного суспільства. Для України демократичний цивільний контроль над воєнною сферою — це не вимога сьогодення, а стратегічний напрям розвитку держави на тривалу перспективу.

За роки незалежності в Україні утворено мережу державних і громадських інституцій, що виконують функції контролю за діяльністю силових структур. Це своєрідний каркас, на основі якого є можливість з часом створити дійсно ефективну *систему* цивільного контролю над воєнною сферою.

Нерідко термін «цивільний контроль» трактується досить вузько — він сприймається як право доступу до інформації про діяльність силових структур, право органів державної влади проводити ревізії та перевірки у військових формуваннях, нагляд за дотриманням прав людини у військах. Водночас, поза увагою залишаються інші важливі складові терміну «цивільний контроль», насамперед, цілеспрямованість, керівництво, власне, управління в широкому сенсі, що включає відповідальність цивільних за забезпечення ефективності Воєнної організації.

На думку експертів УЦЕПД, Україні ще не вдалося побудувати повноцінну систему цивільного контролю, з чітким розмежуванням повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними і військовими. Стан цивільного контролю над воєнною сферою не можна визнати задовільним, оскільки порушується один з його основних принципів — відповідальність цивільних за рівень ефективності силових структур.

Забезпечити дієвий контроль над військом можна лише тоді, коли в суспільстві є достатнє число цивільних державних службовців, незалежних експертів, науковців і журналістів, компетентних у військових питаннях. Поєднання їх зусиль забезпечило б кваліфіковане обговорення військових питань, прийняття більш обґрунтованих рішень, а відтак — підтримку дій органів державної влади на етапі їх реалізації.

Аналітична доповідь УЦЕПД складається з чотирьох розділів.

У першому розділі обґрунтовується необхідність розбудови системи цивільного контролю над воєнною сферою в Україні; на основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду формуються критерії оцінки її ефективності.

У другому розділі висвітлюються здобутки України на шляху становлення системи цивільного контролю над воєнною сферою, певні позитивні зрушення і тенденції, які необхідно зміцнювати і розвивати.

У третьому розділі оцінюється відповідність сучасного стану системи цивільного контролю над воєнною сферою визначеним критеріям її ефективності; окреслюються невирішені питання та негативні прояви цивільно-військових відносин в Україні.

У четвертому розділі узагальнюються висновки, вносяться пропозиції щодо розвитку системи цивільного контролю над воєнною сферою в Україні та підвищення її ефективності.

1. ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВОЄННОЮ СФЕРОЮ: ЗМІСТ І АКТУАЛЬНІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

*Якщо в країні немає проблем у відносинах між
цивільними та військовими, то в цій країні немає демократії.*

Крістофер ДОННЕЛЛІ

Стан цивільно-військових відносин у державі є індикатором її демократичної зрілості. Ефективний цивільний контроль над воєнною сферою є такою ж невід'ємною ознакою демократії, як свобода слова, дотримання прав людини, громадянське суспільство і ринкова економіка.

Концепція (основи державної політики) національної безпеки України визначила «демократичний цивільний контроль над воєнною сферою» одним із основних принципів забезпечення національної безпеки України. В цьому ж документі «забезпечення демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави»¹ проголошено одним із головних напрямів державної політики України у воєнній сфері. Така оцінка свідчить про важливість цієї проблеми, насамперед, виходячи з *внутрішніх потреб* України — забезпечення стійкого розвитку держави і суспільства.

Україна також взяла на себе *міжнародні зобов'язання* встановити демократичний цивільний контроль над силовими структурами. Це зафіксовано в ряді документів, серед них — «Партнерство заради миру: рамковий документ» (1994р.), «Кодекс поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки» (Будапештський самміт ОБСЄ, 1994р.), «Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО» (1997р.).

Дуже важливо задіяти позитивний потенціал цивільного контролю над військовими саме зараз, на етапі глибокої трансформації, який переживає Україна. Збройні Сили,

¹ Закріплення терміну «Воєнна організація» на законодавчому рівні відбулося 16 січня 1997р. — у «Концепції (основах державної політики) національної безпеки України» було визначено її склад і основні функції: «Воєнна організація держави, яка включає в себе Збройні Сили України, Службу безпеки України, Національну гвардію України, внутрішні війська, органи і підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Прикордонні війська України, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, інші військові формування, утворені відповідно до Конституції України, забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності її кордонів; протидіє зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру; бореться з організованою злочинністю; забезпечує захист населення в разі катастроф, стихійних лих, небезпечних соціальних конфліктів, епідемій тощо».

На жаль, у схвалених 5 жовтня 2000р. змінах до Закону України «Про оборону України» термін «Воєнна організація України» замінено на «Збройні Сили України та інші військові формування». Очевидно, це було зроблено за ініціативи військових; принаймні саме таку позицію на круглому столі УЦЕПД (4 лютого 2000р.) обгрунтовував керівник відділу воєнної політики апарату РНБО України генерал В.Тютюнник. Справа в тому, що ця (начебо суто термінологічна) поправка є досить важливою. Вона містить в собі загрозу того, що і надалі кожна з силових структур України буде розглядатися органами державної влади (і відповідно, розвиватися, реформуватися, фінансуватися) окремо від інших. Таким чином, зменшується вірогідність того, що врешті-решт буде переглянуто нинішній неоптимальний розподіл функцій (і відповідно, чисельності, ресурсів) між силовими структурами, які складають єдину систему — Воєнну організацію України. Жодна з попередніх таких спроб успіху не мала, корпоративні інтереси завжди переважали загальнодержавні інтереси.



правоохоронні органи, інші силові структури в кризовий період можуть відігравати (і відіграють) потужну стабілізуючу роль. Однак, за певних умов, силові структури України можуть самі перетворитися на джерело економічних, політичних, соціальних, екологічних та інших негараздів, що загрожують життєдіяльності суспільства. На жаль, певні ознаки розвитку подій у цьому напрямі вже помітні.

Перш ніж оцінювати успіхи і невдачі України в розбудові системи демократичного цивільного контролю над військовими, варто спочатку відповісти на декілька важливих питань: Як ми розуміємо суть *контролю* над воєнною сферою? Чому контроль має бути цивільним? Чому робиться наголос на його *демократичному* характері? В чому полягає актуальність цієї проблеми для України? Нарешті, чому розвинені країни з глибоко вкоріненими демократичними традиціями приділяють цьому питанню так багато уваги? Пошуку відповідей на ці питання і присвячений матеріал розділу 1.

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Всі рішення у сфері безпеки держави є політичними рішеннями, а тому вони повинні прийматися обраними народом політиками. Це положення — очевидне для багатьох, однак далеко не для всіх, — є ключовим, воно відображає загальновизнану суть демократичного цивільного контролю над військовими.

Військо за своєю природою не є демократичною системою. В основі демократії лежать принципи консенсусу, військові ж структури побудовані на принципах жорсткої субординації, підкорення кожним військовим своєї особистості (а якщо потрібно, то й життя) наказові командира.

Воєнна організація є унікальною серед інших державних інституцій. По-перше, вона володіє величезним бойовим (а по суті — руйнівним) потенціалом. Можливості сучасної зброї широко відомі — одним ракетним або авіаційним ударом можна повністю зруйнувати багатомільйонне місто або навіть окрему країну. По-друге, на створення могутнього руйнівного потенціалу Воєнна організація витрачає величезні бюджетні кошти. Фактично, це ресурси розвитку суспільства, пріоритети їх використання можуть бути різними і визначаються вони політичним керівництвом держави. По-третє, Воєнна організація цілеспрямовано і легально готує людей до вбивства або до самопожертви.

Зрозуміло, що діяльність Воєнної організації містить в собі потенційну загрозу і для суспільства, яке вона покликана захищати. На думку експертів УЦЕПД, про крайні форми цієї загрози (заколот військових, вихід армії з-під контролю глави держави, антиконституційний переворот за підтримки спецслужб тощо) в Україні говорити немає підстав. Однак загрози іншого характеру існують вже

сьогодні: вони здійснюють помітний негативний вплив на розвиток держави і суспільства в політичній, економічній, соціальній, екологічній і суто воєнній сферах.

Отже, **воєнна сфера має бути під надійним цивільним контролем з боку держави і суспільства загалом.** Примітно, що актуальність цивільного контролю зростає не лише на переломних етапах розвитку суспільства. Ця проблема є дуже актуальною і для розвинених демократій, причому чим більш боєздатне військо має держава, тим більше вона опікується, щоб воно було під надійним контролем.

На жаль, в Україні термін **«контроль»** отримав досить таки вузьке тлумачення, **принаймні значно вужче, ніж його англійський аналог «control»².** Про це свідчить аналіз виступів, публікацій і практичної діяльності політиків і експертів, що мають відношення до цієї сфери. Зазвичай, контроль сприймається як право доступу до інформації про діяльність силових структур, право органів державної влади проводити ревізії та перевірки у військових формуваннях, нагляд за дотриманням прав людини у військах. При цьому поза увагою залишаються інші, дуже важливі, складові терміну «контроль» — цілеспрямування, керівництво, власне, управління в широкому сенсі, що включає також і відповідальність за забезпечення ефективності Воєнної організації держави.

Таким чином, **контролювати — означає не лише отримувати інформацію, проводити ревізії та перевірки, а й нести велику відповідальність:** за чітке визначення функцій і завдань силових структур; за створення нормативно-правової бази їх діяльності; за визначення конкретних параметрів структури і чисельності військових формувань; забезпечення їх належними ресурсами; за розробку довгострокових програм розвитку (відповідно до потреб і можливостей держави), за соціаль-

² Одна з причин — неточний змістовний переклад словосполучення «цивільний контроль» (civilian control) на українську мову. Це виглядає дещо дивним, оскільки більшість словників при перекладі англійського слова control першими пропонують такі значення, як «управління, керування, керівництво, регулювання, цілеспрямування, володіння», і лише потім — «перевірка, нагляд».



ний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей тощо. Без цього неможливо гарантувати головного — *високої боєздатності Воєнної організації, її готовності захистити державу на випадок загрози або виконати інші важливі завдання в особливий період.*

Показовим прикладом може слугувати історія розробки Державної програми розвитку озброєння і військової техніки, терміни затвердження якої переносяться вже протягом чотирьох років. На думку експертів УЦЕПД, головна причина полягає в тому, що розробку програми з самого початку проводили військові, цивільні ж обмежилися «контролем» саме у вузькому розумінні цього терміну. За цих умов, робота була приречена на неуспіх. По-перше, це не справа військових формувати загальнодержавні програми, що охоплюють діяльність багатьох галузей промисловості, стосуються практично всіх міністерств і відомств України, передбачають співпрацю з зарубіжними партнерами. Звичайно, військові повинні взяти участь у розробці цієї програми, однак відповідати за її розробку генерали не повинні — вони не мають ні відповідної освіти, ні досвіду, ні достатньо глибокого розуміння внутрішніх і зовнішніх політичних, економічних та інших процесів. По-друге, цивільне керівництво мало з самого початку чітко визначити вихідні дані, орієнтири та обмеження, необхідні для розробки програми. Без цього завдання стає багатоваріантним, неосяжним за обсягом, витратним і загалом — малокорисним, з огляду на кінцевий продукт. Хочеться сподіватися, що діяльність Державної комісії з питань оборонно-промислового комплексу України, утвореної нещодавно рішенням глави держави, буде спрямована на наповнення «контролю» у цій сфері більш широким і практичним змістом.

Контроль над воєнною сферою має бути цивільним, звичайно якщо мова не йде про диктаторські режими на чолі з військовими лідерами. В демократичних державах саме цивільні особи формують вище державне керівництво — законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Зрозуміло, що керівництво державою, в т.ч. її воєнною сферою, потребує широкого кругозору, глибоких знань і досвіду роботи в тих сферах, що далеко виходять за рамки професійної підготовки і характеру діяль-

ності військових. Саме тому в демократичних країнах ключові (з точки зору цивільного контролю над воєнною сферою) посади обіймають цивільні політики або державні службовці.

Цивільний контроль над воєнною сферою має бути демократичним. За часів СРСР контроль був цивільним (партійним) і досить надійним, однак його не можна вважати демократичним. Силкові структури (ЗС, МВС, КДБ) були закритими для суспільства; ключові питання воєнної політики, розвитку ВПК, торгівлі зброєю, участі у воєнних конфліктах за кордоном тощо вирішувалися за зачиненими дверима — як правило, на рівні ЦК КПРС або його політбюро. Впливу на ці процеси з боку громадських організацій або пересічних громадян однопартійна система не допускала, утримуючи під повним контролем ЗМІ. Такий «цивільний контроль» не міг унеможливити прийняття помилкових рішень, на кшталт втягування країни у війну в Афганістані або багатомільярдної військової «допомоги» диктаторським режимам (без надії на повернення коштів). Лише наприкінці 80-х років громадяни СРСР почали отримувати дозовану інформацію про крупні катастрофи з чисельними жертвами серед військових, про «невідомі» війни на різних континентах, в яких брали участь радянські воїни, про небезпечні забруднення величезних територій, морів і рік внаслідок проведення ядерних випробовувань, військових навчань тощо.

Щоб уникнути подібних негараздів в Україні, треба розвивати «нові» (нетрадиційні для пост-комуністичних держав) механізми цивільного контролю — із залученням до цього процесу політичних партій, громадських організацій, неурядових аналітичних центрів, ЗМІ. Це сприятиме впровадженню дійсно демократичного цивільного контролю над військовими.

Отже, демократичний цивільний контроль над воєнною сферою базується на трьох основних принципах: підпорядкованість військових цивільній владі; відповідальність цивільних за рівень ефективності силових структур; підзвітність як цивільної влади, так і військових громадянському суспільству.

Універсальної моделі цивільного контролю в світі не існує, кожна країна має свої особливості. Однак досвід розвитку демократичних держав дозволяє говорити про наявність основних критеріїв його ефективності. На основі аналізу вітчизняного і зарубіжного досвіду³ експерти УЦЕПД пропонують п'ять таких критеріїв. На нашу думку, їх ігнорування загрожує негативними наслідками, про що досвід самої України, на жаль, переконливо свідчить.

³ Теоретичні засади цивільного контролю над військовими викладено в роботах С.Хантінгтона, М.Яновіца, А.Люкхема, Г.Кеннеді, Дж.Коллінза, Д.Грінвуда та інших західних експертів. Сучасна проблематика цивільно-військових відносин в країнах Центральної та Східної Європи висвітлена в роботах К.Доннеллі, Дж.Саймона, Дж.Шерра, П.Волтена, М.Карновале. Впровадженню цивільного контролю над воєнною сферою в Україні присвячено публікації В.Бадрака, О.Бодрука, О.Гончаренка, В.Гречанінова, А.Гриценка, С.Згурця, О.Левченка, В.Мунтіяна, С.Олійника, Г.Перепелиці та інших експертів.

Критерій 1. Політичне керівництво держави чітко визначило роль, функції і завдання всіх силових структур

Відповідність цьому критерію означає, що політичне керівництво (Парламент, Уряд, Президент) чітко формулює, чого саме воно очікує від діяльності силових структур і підкріплює своє політичне рішення відповідними конституційними положеннями, законодавчою і нормативною базою.

Роль, функції і завдання кожної силової структури мають бути визначені чітко, будь-яке двояке тлумачення не допускається. Функції і завдання мають бути не загальними, а досить конкретними; щоб військові могли на їх основі проводити розрахунки необхідних сил та засобів, фінансових, матеріальних, технічних та інших ресурсів, розробляти плани підготовки і застосування військ, а цивільні — мали змогу предметно перевіряти бюджетні пропозиції військових, контролювати спрямованість і рівень підготовки військ, їх готовність виконувати чітко визначений перелік функцій і завдань⁴.

Нормативно-правова база має закладати надійну основу як для розвитку кожної з силових структур (на перспективу, через формування відповідних концепцій, доктрин, програм розвитку), так і для їх стійкого функціонування (щорічне бюджетне фінансування, контроль за поточною діяльністю, інспектування тощо). Коли обмежуються контролем лише за функціонуванням силових структур і не приділяють належної уваги їх розвитку, — це і є прикладом вузького тлумачення терміну «цивільний контроль».

Критерій 2. Система цивільного контролю забезпечує надійну схему підпорядкування силових структур главі держави, чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними та військовими

Для дотримання цього критерію чинне законодавство і схема державного управління мають забезпечити надійне підпорядкування і чітко визначений порядок застосування силових структур по лінії: глава держави — керівник військового відомства (міністр-політик) — війська.

Законодавство країни, відповідні укази глави держави мають чітко визначити, хто конкретно (Президент, міністр оборони) і за яких умов має право віддати наказ щодо стратегічного розгортання Збройних Сил і бойового застосування військ **на випадок війни** (воєнного конфлікту); хто має право оголошувати воєнний стан; приймати рішення щодо направлення військових контингентів країни для виконання завдань на території інших держав; давати дозвіл на присутність військових підрозділів інших держав на території країни, причому не лише для проведення спільних навчань у мирний час, але й для надання країні воєнної допомоги на випадок агресії.

Особливо чітко має бути визначена процедура можливого залучення Збройних Сил до виконання внутрішніх завдань із застосуванням зброї⁵. Законодавство країни повинно передбачати надійні процедури (запобіжні механізми), що унеможливають прийняття помилкових рішень, виключають безконтрольне (надмірне) застосування сили, мінімізують жертви серед військових і серед цивільного населення.

Досвід передових держав підтверджує необхідність чіткого відокремлення функцій політичного і адміністративного управління військовими формуваннями від суто професійного, військового управління їх діяльністю. За класичною



Т о ч к а з о р у

Віктор БАННИК,
генерал-полковник, заступник
міністра оборони України
з питань військової політики
та військового співробітництва

Можливість залучення цивільних осіб на посади військовослужбовців у Збройних Силах передбачено статтею 6 Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу». Відповідно до цього Закону, у Генеральному штабі розроблено Перелік посад військовослужбовців, які у мирний час можуть замінюватися (цивільними) працівниками Збройних Сил. На підставі цих нормативно-правових актів у штатах центрального апарату Міністерства оборони та Генерального штабу, які введені в дію з серпня 2000р., визначено значну кількість посад військовослужбовців різних рівнів, що замінюються або можуть бути замінені цивільними особами. Серед них — заступник міністра оборони України з питань військової політики та військового співробітництва, заступник міністра оборони України з озброєння — начальник озброєння ЗС України, заступник начальника озброєння ЗС України, заступник начальника Головного управління економіки та інші.

⁴ Проведений аналіз показує, що чинна нормативно-правова база України не повністю відповідає цьому критерію. Функції ЗС України є надто загальними — це (1) оборона України, (2) захист її суверенітету, (3) територіальної цілісності і недоторканності. У Великій Британії і в Канаді ці функції деталізовано більш конкретно. Наприклад, у Білій книзі Уряду Канади визначаються їх характер (локалізація конфлікту низької або високої інтенсивності), склад виділених сил та засобів (кількість і клас кораблів, бойових літаків, полків і бригад), термін готовності до застосування (24 години, три тижні), тривалість бойових дій без додаткового підсилення тощо. Таким чином, канадські військові отримують конкретні вихідні дані для планування. Саме ці показники є основою для перевірки ЗС, що посилює відповідальність і військових, і цивільних за використання бюджетних коштів. Більш детально ці питання розглядаються у наступних розділах Аналітичної доповіді.

⁵ Актуальність цього питання обґрунтовується в статті експерта УЦЕПД. Див.: Гриценко А. Чи може українська армія виконувати внутрішні функції? — Національна безпека і оборона, 2000, №1, с.48-52.

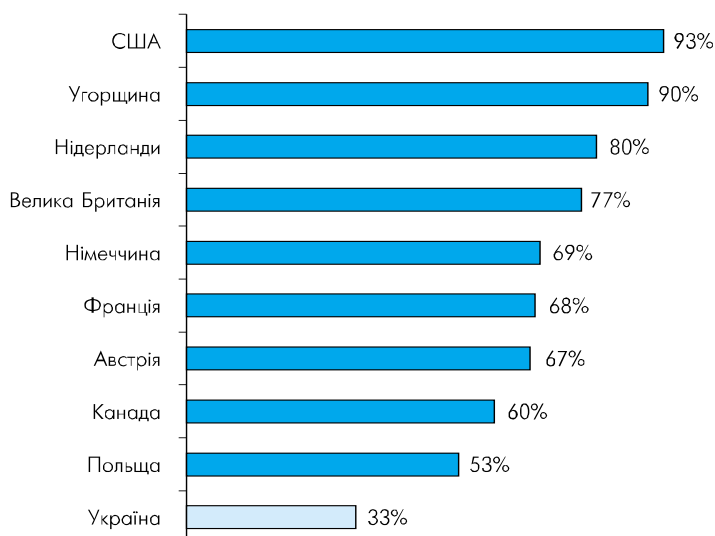


схемою (коли Міністерство оборони очолює цивільна особа), вся професійна військова діяльність підпорядковується начальникові Генерального штабу як старшому воєначальникові, який одночасно є *головним військовим радником* міністра оборони і Президента - Верховного Головнокомандувача ЗС. За цих умов, періодична зміна політичного керівництва держави (Президента, Парламенту, Уряду, в т.ч. міністра оборони) автоматично не призводить до зміни вищого військового керівництва, а це — запорука стійкого управління військами, спадковості у роботі керівництва ЗС, виконання державних програм, розрахованих на тривалу перспективу.

У мирний час ефективний контроль за військовою діяльністю забезпечується через силові міністерства, в яких впливові посади — на рівні керівників головних управлінь (тилового і технічного забезпечення, комплектування особовим складом, підготовки кадрів і виховної роботи, воєнної політики і міжнародного співробітництва, зв'язків з Парламентом, політичними партіями і громадськістю, воєнної економіки і фінансів, капітального будівництва, наукових досліджень) — обіймають цивільні особи.

Зрозуміло, що для виконання цих важливих функцій треба мати достатню кількість висококваліфікованих цивільних службовців. І дійсно, в розвинутих країнах Заходу цивільних у Міністерстві оборони помітно більше, ніж військових (*діагр. «Частка цивільних у структурі Міністерства оборони»*)⁶.

**Частка цивільних у структурі Міністерства оборони,
% від загальної чисельності**



⁶ На відміну від вказаних на діаграмі держав, у Міністерстві оборони України цивільні службовці обіймають маловпливові посади, а серед керівництва військового відомства їх немає взагалі. Ролі цивільних службовців у МО США присвячено статтю С.Олійника «Цивільні в оборонному відомстві США», яка розміщена в цьому журналі.



Т о ч к а з о р у

Олександр УРБАН,
професійний дипломат,
в 1995-1996рр. — начальник
Управління зовнішніх зв'язків
Генерального штабу ЗС України

Армія не повинна втручатись у ті сфери, що виходять за рамки захисту держави військовими засобами. Погони повинні залишитись лише у тих, хто безпосередньо бере участь у бойовій роботі. Усі інші мають залишатись (або стати) цивільними.

Міністерство оборони має трансформуватись у дійсно політичну структуру, яка безпосередньо не повинна втручатись у процеси військового планування і бойової роботи. Це можливо лише за умови збалансованого підвищення функціональної самостійності Генерального штабу.

У Міністерстві оборони необхідно радикально збільшувати цивільну складову, насамперед у таких сферах, як воєнна політика, міжнародне співробітництво, розвиток озброєнь, тилове і технічне забезпечення, капітальне будівництво, виховна і соціальна служби, військова освіта, медицина тощо.

Цивільні кандидати на відповідальні посади у державних структурах, пов'язаних із виконанням функцій цивільного контролю над воєнною сферою, мають бути високоосвіченими і високопрофесійними людьми. Але, передусім, вони повинні мати загострене відчуття такту і делікатності, щоб у жодному випадку не створити навколо себе атмосферу контролю цивільних над військовими. Інакше їх діяльність не буде ефективною і може мати зворотний ефект.



Т о ч к а з о р у

Олександр ШЧИКОВСЬКИЙ,
генерал-майор,
заступник начальника
Головного управління кадрів
Міністерства оборони України

Підвищення ролі державних службовців у Збройних Силах може здійснюватися за багатьма напрямками. Один з них — це розширення цивільної складової в кадрах Збройних Сил, тобто збільшення кількості посад, на які можуть призначатися державні службовці. Ця робота вже розпочалася. Міністр оборони затвердив узагальнені пропозиції командувачів видів Збройних Сил та військ центрального апарату Міністерства оборони стосовно можливого призначення на офіцерські посади державних службовців із числа офіцерів запасу. Таких посад майже 20 тисяч. Прямий економічний ефект навіть від часткової реалізації запропонованої заміни за рахунок зменшення витрат фонду грошового забезпечення та інших різноманітних виплат, які отримують офіцери, становитиме мільйони гривень. Додатковий економічний ефект буде отримано від стабілізації кадрів, зменшення їх ротації та, відповідно, зниження обсягу замовлення та витрат на їх підготовку. Як приклад, призначення у 1999р. на офіцерські посади 232 державних службовців дало можливість заощадити майже 1,4 млн. грн. бюджетних коштів*.

* Шчикотівський О. Роль державних службовців у структурах Збройних Сил України та шляхи її підвищення. — Народна армія, 31 березня 2000р., с.3.



Борис КОЖИН,
віце-адмірал, голова
Штабу офіцерів
України, народний
депутат України

Т о ч к а з о р у

Призначення цивільної особи на посаду міністра оборони є одним з головних елементів розбудови громадянського суспільства та створення системи цивільного контролю над Збройними Силами. Міністр оборони — це передусім політична фігура. Разом зі своїм апаратом він має виконувати виключно політико-адміністративні функції, зокрема вирішувати питання забезпечення війська всім необхідним. Бути Головнокомандуючим Збройних Сил і займатися суто військовими справами (передусім, забезпеченням бойової готовності армії) повинен начальник Генерального штабу ЗС, підпорядкований Президентові як Верховному Головнокомандуючому, причому безпосередньо, а не через міністра оборони. Міністр оборони як політична фігура може піти у відставку разом із Урядом, або бути звільненим з посади згідно з нормами Конституції. Натомість, Головнокомандуючий Збройних Сил не повинен входити до складу Уряду, а його доля не повинна залежати від політичних вітрів, які в будь-який час можуть спричинити урядові зміни. Збройні Сили України повинні працювати стабільно і бути готовими у будь-яку хвилину виконати свій священний обов'язок — захистити Батьківщину. Така схема успішно працює в абсолютній більшості розвинутих демократичних країн світу.

На мою думку, міністр оборони має відповідати наступним вимогам: мати національну свідомість і бути патріотом України, бути професіоналом своєї справи, бути порядною людиною. Гадаю, такі люди знайдуться серед представників політичних партій та громадських організацій державницького спрямування.



Олександр ПАРФОНОВ,
виконавчий директор
Українського центру
досліджень
міжнародної безпеки

Т о ч к а з о р у

З точки зору західної класичної схеми цивільного контролю над збройними силами, міністром оборони повинна бути цивільна особа. В Україні вже був досвід призначення цивільного міністра оборони, коли цю посаду обіймав В.Шмаров. Невдача цього експерименту пояснюється, перш за все, тим, що В.Шмаров, як людина цивільна, на момент призначення не був глибоко обізнаним у військових питаннях. Ця проблема виходить за рамки окремої особистості і має загальний характер. Справа в тому, що і сьогодні в Україні не існує системи підготовки цивільних спеціалістів для роботи в Збройних Силах. За цих умов, нові призначення цивільних до Міністерства оборони можуть спричинити їх конфлікти з військовими.

Є ще одна причина неготовності українського суспільства до призначення на посаду міністра оборони цивільної особи. Існуюча в Україні практика призначень на керівні посади свідчить про те, що вони, як правило, здійснюються в результаті абсолютно непрозорих для суспільства апаратних комбінацій. Не останню роль у цьому відіграє принцип належності кандидатів на призначення до тих чи інших впливових політичних угруповань. Подібна практика викликає побоювання, що цивільний міністр, призначений Президентом, буде недостатньо підконтрольним іншим інститутам державної влади. Зокрема, він може вийти з-під контролю представницьких органів влади, а це сприяло б надмірній концентрації влади в руках Президента.

Таким чином, Україна не готова до призначення цивільної особи на посаду міністра оборони. Цьому повинно передувати створення інституту цивільних службовців для роботи в ЗС і МО і забезпечення (в т.ч. на законодавчому рівні) цивільного контролю над воєнною сферою.



Микола АНУФРІЄВ,
генерал-полковник міліції,
заступник міністра внутрішніх
справ України

Т о ч к а з о р у

У 2000р. на виконання доручення Президента України від 2 грудня 1999р. колегією МВС прийнято рішення щодо заміщення окремих посад в органах і підрозділах внутрішніх справ цивільними особами. Наказом міністерства внутрішніх справ України запроваджено заміщення ряду посад начальницького складу паспортно-візових, фінансових, господарчих, медичних та деяких інших підрозділів цивільними особами.

Крім цього, в контексті проведення адміністративної реформи, планується до 2005р. вирішити питання щодо остаточного заміщення цивільними особами служби паспортної, реєстраційної та міграційної роботи, служб забезпечення, інших підрозділів, які не беруть безпосередньої участі у боротьбі зі злочинністю та забезпеченні громадської безпеки.

Враховуючи специфіку та особливості діяльності міліції, заміщення посад керівного складу органів та підрозділів внутрішніх справ, а також усіх посад оперативно-слідчих служб в системі МВС цивільними особами за нинішніх умов вважаємо недоцільним.



Павло ШИШОЛІН,
генерал-полковник,
перший заступник голови
Державного комітету у справах
охорони державного кордону України —
начальник Головного штабу
Прикордонних військ України

Т о ч к а з о р у

Призначення цивільних осіб на керівні військові посади, в т.ч. рівня начальника управління (його заступника) в Держкомкордоні України не планується, у зв'язку з тим, що це питання не врегульоване чинним законодавством України. Призначення на вищі військові посади згідно з вимогами Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» здійснюється Президентом України.

Досвід розвинутих країн свідчить також про доцільність утворення спеціальних органів, що здійснюють координацію діяльності силових структур у найбільш важливих (чутливих) сферах — насамперед, це стосується діяльності органів *військової розвідки*.

Таким чином, **розмежування повноважень і відповідальності між цивільними та військовими у силових структурах зводиться до наступного:** цивільні керівники здійснюють політичне і адміністративне управління, вирішують питання всебічного забезпечення військ, військове ж керівництво відповідає за вирішення виключно професійних військових питань (насамперед, за бойову підготовку військ) і здійснює управління їх повсякденною діяльністю.



Віктор БАННИХ,
генерал-полковник,
заступник міністра
оборони України з
питань військової
політики та
військового
співробітництва

Т о ч к а з о р у

Підвищенню ефективності взаємодії між Збройними Силами і суб'єктами цивільного контролю сприятиме прийняття Верховною Радою Закону України «Про цивільний контроль за воєнною організацією та правоохоронною діяльністю України» (законопроект опрацьовується у Комітеті Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони). Цей Закон буде законодавчим підтвердженням зобов'язань, взятих Україною і закріплених у 1994р. в Кодексі ОБСЄ щодо воєнно-політичних аспектів безпеки, та буде визначати правове регулювання у сфері контролю цивільного суспільства за воєнною організацією в Україні.

Суб'єктами цивільного контролю за військовими формуваннями України є: парламентський контроль, державно-адміністративний контроль, а також суспільний контроль.

Втіленням парламентського контролю можна вважати те, що Верховна Рада законодавчо визначає завдання, функції та структуру Збройних Сил. При розгляді проекту Державного бюджету на пленарних засіданнях обговорюються витрати на оборону, що плануються. Керівний склад Міністерства оборони бере участь у пленарних засіданнях Верховної Ради по обговоренню законопроектів з питань воєнної сфери, а на засіданнях колегії Міністерства оборони запрошуються народні депутати, члени Кабінету Міністрів та інших центральних органів виконавчої влади України. Для вивчення питань боєздатності військ проводяться виїзні засідання Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони. Під час проведення пленарних засідань Верховної Ради, у Міністерстві оборони проводяться зустрічі народних депутатів з керівним складом Міністерства оборони. У Міністерстві оборони розглядаються також депутатські запити і звернення відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України».

Для підвищення ефективності співпраці Міністерства оборони з Верховною Радою за рішенням Кабінету Міністрів створено управління зв'язків з Верховною Радою та органами виконавчої влади. Головним напрямом роботи управління є взаємодія з народними депутатами, комітетами Верховної Ради і Кабінетом Міністрів в процесі розробки та супроводження законопроектів, а також формування у народних депутатів думки щодо першочергового їх розгляду.

Взаємодія Міністерства оборони з громадськими організаціями та громадянами України ґрунтується на наданні правдивої інформації про життя Збройних Сил, яка не суперечить Закону України «Про державну таємницю», та забезпеченні громадянам необхідних умов та можливості скористатися гарантованими Конституцією України правами по зверненню з пропозиціями, заявами та скаргами.

Критерій 3. Система цивільного контролю забезпечує ефективний нагляд за силовими структурами з боку Парламенту, насамперед, через прийняття і контроль за виконанням військового бюджету

Парламентський контроль є важливим елементом системи цивільного контролю над воєнною сферою країни. У розвинених державах Уряд формується із числа членів парламентської більшості або через механізми

узгодження кандидатур на посади міністрів за участю провідних політичних сил. Це дає можливість законодавчому органу впливати на кадрову політику у силових структурах.

Іншими важелями парламентського контролю є формування правової бази діяльності військових формувань, затвердження військового бюджету, державних програм розвитку силових структур, розвитку озброєнь і військової техніки, здійснення контрольних функцій (стосовно виконання військового бюджету, дотримання прав людини у військах), проведення парламентських слухань, заслуховування звітів Уряду, силових міністрів тощо.

Бюджетні асигнування є концентрованим виразом потреб військових. Для забезпечення ефективності парламентського контролю через бюджетний механізм необхідне дотримання наступних умов:

1) розмір військового бюджету має бути достатнім для фінансування як поточних потреб силових структур, виходячи з визначеного переліку їх конкретних функцій, так і для виконання раніше затверджених державних програм довготривалого характеру. Не можна вимагати реформування (розвитку) силових структур і належного рівня боєздатності військ, якщо Парламент виділяє кошти лише на утримання особового складу;

2) бюджетний процес має бути максимально відкритим, а військовий бюджет — достатньо деталізованим, щоб можна було перевірити обсяги витрат, що спрямовуються на підготовку військ до виконання конкретних функцій і завдань. Проект бюджету бажано подавати не лише в **аудиторській формі** (де вказано витрати за звичиними статтями — утримання особового складу, НДДКР, капітальне будівництво і т.п.), але й у **функціональній формі** (коли визначаються витрати на виконання окремих функцій — захист повітряного простору, підготовка до проведення стратегічного розгортання, сухопутних, морських, спеціальних, миротворчих та інших операцій, радіоелектронної боротьби, нанесення повітряних ударів, підготовка резерву тощо)⁷;

3) члени Парламенту повинні мати апарат, який забезпечує належну інформаційно-аналітичну підтримку їх діяльності, професійну експертизу пропозицій, що надходять від військових;

4) чинне законодавство має передбачати механізми притягнення до відповідальності (і міру відповідальності) урядовців, які не за-

⁷ Підкреслюючи важливість такого підходу до формування військового бюджету, відомий на Заході експерт Г.Кеннеді стверджує: «Щоб впевнено говорити про ефективність виконання оборонних функцій, недостатньо знати лише витрати на утримання особового складу, на закупівлю озброєнь і військової техніки та інші загальні витрати... Якщо ми знаємо обсяги коштів, що спрямовуються на виконання конкретних функцій, тоді ми принаймні можемо задавати елементарні питання, на кшталт: а чи варто їх витратити на виконання тієї чи іншої функції і чи не краще спрямувати ці кошти на виконання іншої функції, або взагалі вилучити цю статтю видатків з оборонного бюджету?».

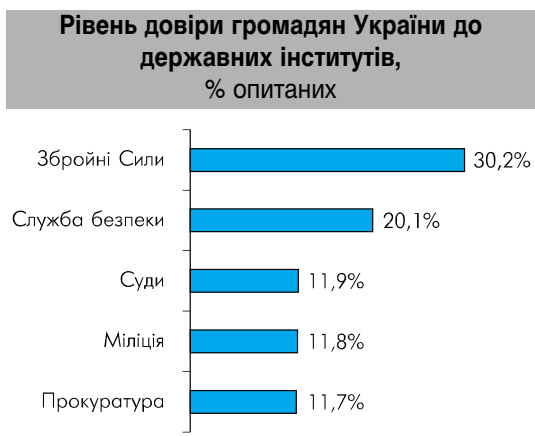
безпечили виконання військового бюджету, в першу чергу, фінансування його захищених статей і дотримання визначених Парламентом пріоритетів бюджетних витрат на випадок секвестрування бюджету.

Як правило, члени Парламенту досить серйозно підходять до обговорення військових питань на етапі прийняття військового бюджету, і значно менше уваги приділяють контролю за його виконанням.

Критерій 4. Система цивільного контролю забезпечує високий престиж військової служби у суспільстві, високий рівень довіри до силових структур серед населення

Справжній престиж може мати лише боєздатне військо, яке постійно готове виконати свої функції і завдання, бо дійсно «немає сенсу стверджувати, що у нас усе в порядку з демократичним контролем, якщо армія лежить у руїнах»⁸. Якщо цивільне керівництво країни насправді турбується про забезпечення боєздатності війська, про його дійсний, а не віртуальний престиж, тоді і владні структури, і суспільство загалом завжди можуть розраховувати на підтримку військових, на їх готовність до самопожертви, тоді військові ні за яких умов не загрожуватимуть цивільній владі і населенню країни. Інакше не можна виключати загрози політизації силових структур внаслідок невдоволеності військовослужбовців своїм соціальним становищем, ставленням до них з боку влади і суспільства загалом.

Соціологічні дослідження УЦЕПД підтверджують відносно високий рівень довіри населення України до Збройних Сил і Служби безпеки, помітно нижчий — до інших державних структур (діагр. «Рівень довіри громадян України до державних інститутів»).



Повністю довіряють Збройним Силам 30,2% опитаних, Службі безпеки — 20,1%, водночас рівень довіри населення судам, міліції і прокуратурі не сягає й 12%. Потенційно високий рівень довіри громадян до силових структур є важливим чинником стабільності суспільства, особливо на етапі проведення реформ.

Критерій 5. У суспільстві створено сприятливі умови для відкритого обговорення та прийняття важливих державних рішень з військових питань із залученням широких кіл громадськості

Ефективність цивільного контролю і високий рівень довіри до військових може забезпечити лише відкритість процесів обговорення та прийняття державних рішень з питань розвитку воєнної сфери. Таємною (закритою для широкого загалу) має бути лише інформація, поширення якої може нанести шкоди національним інтересам країни. **Органи державної влади і самі військові не повинні вдаватися до засекречення інформації, щоб приховати помилки, недоліки і зловживання.**

Звичайно, забезпечити реальну контрольованість військового середовища можна лише за умови, якщо у суспільстві є достатня кількість цивільних державних службовців, незалежних експертів, науковців і журналістів, компетентних у військових питаннях. Поєднання їх зусиль забезпечує у розвинених демократичних державах кваліфіковане обговорення військових питань, прийняття більш обґрунтованих рішень, а відтак — підтримку дій органів державної влади на етапі їх реалізації.

Невідповідність системи цивільного контролю над воєнною сферою зазначеним критеріям загрожує негативними наслідками політичного, економічного, соціального, екологічного і суто воєнного характеру (див. таблицю).

Неважко помітити, що значна частина із загального переліку можливих негативних наслідків обмеженого цивільного контролю над воєнною сферою — це ті проблеми, які вже сьогодні турбують і владні структури, і населення України. Окремі прояви безконтрольної (знову ж таки, у широкому розумінні цього слова) військової діяльності вже призводили до людських жертв, провокували протистояння між військовими і цивільним населенням, падіння рівня довіри до владних структур. Лише рішучі дії політичного керівництва держави можуть покращити ситуацію і зменшити ймовірність подібних негативних проявів.

Слід зазначити, що наявність міцних демократичних традицій у державі не гаран-

⁸ Donnelly K. Defence Transformation in the New Democracies: a Framework for Tackling the Problem. — *NATO Review*, 1997, No.1, p.16.



МОЖЛИВІ НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ ВІДСУТНОСТІ ЕФЕКТИВНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ВОЄННОЮ СФЕРОЮ

ПОЛІТИЧНА СФЕРА

- ❖ падіння авторитету і рівня довіри до силових структур (а відтак, і загалом до державної влади) з боку населення
- ❖ закритість силових структур, надмірна цензура в ЗМІ, шельмування і переслідування критиків, в т.ч. журналістів, масові порушення прав і свобод громадян (як серед військових, так і серед цивільного населення)
- ❖ ускладнення відносин з іноземними державами, загроза втягування країни у воєнні конфлікти внаслідок безконтрольного продажу зброї, використання військово-транспортної авіації у «гарячих точках», зловживань серед миротворців
- ❖ політизація силових структур (особливо спецслужб), залучення їх до внутрішньої політичної боротьби, в т.ч. для здійснення впливу на хід і результати виборів (референдумів)
- ❖ тиск військових на політичне керівництво, вихід силових структур з-під контролю глави держави, заколот військових, анти-конституційний переворот за підтримки спецслужб

ЕКОНОМІЧНА СФЕРА

- ❖ обтяжливість надмірно чисельних силових структур для державного бюджету, гальмування економічного розвитку країни
- ❖ зловживання і корупція внаслідок залучення силових структур до економічної (господарської) діяльності
- ❖ втягування силових структур у конкурентну боротьбу впливових бізнесових структур
- ❖ зниження ефективності правоохоронних органів у боротьбі з економічною злочинністю
- ❖ неефективне і нецільове використання бюджетних коштів, як наслідок — провали в забезпеченні військ, невиконання державних програм, повторні витрати на ті ж самі цілі у майбутньому
- ❖ неефективне використання і розкрадання військового майна (особливо на фоні реорганізацій, зміни підпорядкування)
- ❖ утримання на підприємствах надмірних мобілізаційних потужностей, що стримує розвиток промисловості країни
- ❖ неконтрольована "конверсія" підприємств ВПК, неспроможність виробляти базові комплекси озброєнь, надмірна залежність від поставок з-за кордону

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

- ❖ зниження престижу кадрової військової служби, порівняно з іншими професіями
- ❖ значний розрив між керівництвом силових структур і рештою особового складу, а також між суспільством та військом загалом
- ❖ соціальна деградація військових формувань, що комплектуються за рахунок вихідців лише з окремих соціальних груп, переважно робітників і селян
- ❖ щедра роздача «зірок» для військового керівництва замість справжньої турботи про вирішення соціальних проблем військових
- ❖ небажання молоді проходити строкову військову службу, сприйняття її не як почесний громадянський обов'язок і школу патріотичного виховання, а як даремну (і небезпечну) втрату часу
- ❖ незадовільний морально-психологічний стан військовослужбовців, соціальна незахищеність членів їх сімей, готовність вдатися до акцій протесту, в т.ч. із застосуванням зброї
- ❖ недостатнє харчування військовослужбовців строкової служби, відсутність тепла у приміщеннях, масові захворювання у військових гарнізонах
- ❖ високий рівень самогубств серед військових (особливо серед офіцерів), висока смертність серед офіцерів запасу
- ❖ зниження контролю за збереженням зброї у військах, як наслідок — посилення організованих злочинних груп, підвищення загального рівня злочинності в країні

ЕКОЛОГІЧНА СФЕРА

- ❖ руйнівні екологічні наслідки військової діяльності — масштабні забруднення території, водних акваторій, повітря, ґрунтів і питної води, як наслідок — епідемії небезпечних хвороб серед військових і серед населення
- ❖ крупні аварії і катастрофи під час проведення військових навчань з жертвами, в т.ч. серед мирного населення
- ❖ зниження контролю за збереженням і використанням боєприпасів і небезпечних (отруйних) матеріалів
- ❖ ослаблення охорони стратегічно важливих об'єктів і об'єктів підвищеної безпеки, загроза диверсій і терористичних актів з тяжкими екологічними наслідками
- ❖ неготовність сил цивільної оборони надати допомогу населенню на випадок стихійних лих, техногенних аварій і катастроф

ВОЄННА СФЕРА

- ❖ структурна надмірність Воєнної організації, неоптимальний розподіл функцій між силовими структурами (дублювання одних і невиконання інших важливих функцій)
- ❖ надмірна чисельність силових структур, помилкове визначення пріоритетів їх розвитку
- ❖ зниження ефективності органів військової розвідки
- ❖ недостатнє ресурсне забезпечення силових структур, згорання бойової підготовки військ, особливо підготовки резерву
- ❖ згорання НДДКР, падіння рівня розвитку воєнної науки, рівня підготовки військових фахівців
- ❖ несвоєчасне оновлення основних комплексів озброєнь, відсутність послідовного відтворення бойової могутності військ
- ❖ повільність у проведенні воєнної реформи, стрімке падіння боєготовності військ
- ❖ неготовність військових формувань виконувати покладені на них завдання в особливий період



тує повністю безпроблемних відносин між цивільними і військовими⁹. Аналіз досвіду інших держав свідчить, що питання цивільного контролю над військовими для розвинутих країн є не менш актуальним, ніж для країн зі свіжими спогадами про тоталітарне минуле.

ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ: ТАКТИЧНЕ ЧИ СТРАТЕГІЧНЕ ЗАВДАННЯ?

Порівняльний аналіз стану цивільного контролю над військовими у передових країнах Заходу і в Україні (де демократія ще доволі слабка) показує, що в розвинутих демократичних країнах цим питанням опікуються набагато більше. На перший погляд, має бути навпаки, адже в них демократія має давні традиції і надійний фундамент. Їх збройні сили протягом тривалого часу виховуються на засадах глибокої поваги до принципів демократії і невтручання у справи цивільного керівництва держави. Однак, ніякого протиріччя тут немає: в розвинутих демократичних країнах не просто декларують прихильність до цивільного контролю над воєнною сферою, а впевнені у реальній вигідності такого контролю.

По-перше, в розвинутих державах крупні бюджетні асигнування спрямовують на ті проекти, що дійсно важливі для суспільства, причому дуже турбуються, щоб бюджетні витрати давали якомога більшу віддачу. За цим уважно слідкують (контролюють) не лише владні структури, але й опозиційні політичні партії, громадські організації, населення загалом. Існують чітке розуміння і політичний консенсус з наступного питання: якщо та чи інша силова структура потрібна державі, то вона має бути якнайкраще оснащена, підготовлена, а військове командування — здатне не лише контролювати війська, але й давати компетентні поради з військових питань керівництву держави.

По-друге, в розвинутих країнах державний сектор в економіці є незначним, адміністративне втручання держави у вирішення проблем соціального забезпечення населення — також обмежене. Тому органи державної влади мають не так вже й багато важелів, за допомогою яких

можна реалізувати реальні, відчутні для населення проекти (програми), за результатами яких виборці оцінили б ефективність влади і підтримали правлячу партію на наступних виборах. Найбільш «помітними» сферами діяльності влади є зовнішня політика, оборонна сфера, правоохоронна діяльність і фінанси. Отже, стан збройних сил, ефективність поліції і сил цивільної оборони (на випадок стихійних лих) належать до основних показників ефективності державної влади демократичних країн.

Демократичний цивільний контроль над воєнною сферою необхідний тому, що він вигідний — для керівництва держави, для військових і для суспільства загалом.

Для керівництва держави — це необхідна передумова стабільного розвитку країни, гарантія високої ефективності силових структур як інструменту захисту національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз. Надійний цивільний контроль над воєнною сферою позитивно впливає на міжнародний імідж держави, політика якої є стабільною і передбачуваною. Сильна і боєздатна армія, ефективна розвідка, надійні прикордонні і митні служби, розвинені правоохоронні органи і спецслужби — це потужні важелі, що дозволяють главі держави проводити активну внутрішню і зовнішню політику.

Для суспільства демократичний цивільний контроль — це запорука ефективного використання бюджетних коштів, громадський порядок і спокій у повсякденному житті, захист і допомога на випадок надзвичайних обставин, а також гарантія дотримання прав людини — як у самих силових структурах, так і в суспільстві загалом.

Але найбільш вигідним цивільний контроль є *для військових*. Керівникам силових структур він дає чітке визначення повноважень і відповідальності, ефективні шляхи вирішення нагальних проблем із залученням урядовців і законодавців. Генералам і офіцерам цивільний контроль дає можливість займатися виключно «своєю справою»¹⁰, тобто сконцентруватися на вирішенні суто військових питань, що (в свою чергу) сприяє підвищенню боєготовності військ і престижу військової служби. Корисною для військових є

⁹ Наявність серйозних протиріч між політиками і військовими засвідчила і воєнна операція НАТО в Косово, коли їх погляди щодо доцільності і порядку здійснення операції суттєво відрізнялися, і цивільним політикам неодноразово доводилося досить жорстко «тиснути» на генералів. Кризи у стосунках між цивільним і військовим керівництвом досить часто виникають і навколо інших питань — щодо скорочення чисельності силових структур, формування військового бюджету, лобіювання інтересів силових структур у Парламенті, пріоритетів розвитку озброєнь, участі у миротворчих операціях, діяльності служб розвідки, продажу (купівлі) озброєнь, нецільового використання бюджетних коштів, порушення прав людини у військах, позастатутних відносин серед військовослужбовців тощо. Окремі проблеми цивільно-військових відносин у країнах - нових членах НАТО викладено у статті Дж. Саймона «Досвід оборонного планування нових членів НАТО», яка розміщена в цьому журналі.

¹⁰ Сьогодні ж українські військові змушені виконувати досить широкий перелік завдань, які у розвинених демократичних державах покладаються на цивільних політиків і службовців. На актуальності цієї проблеми наголошує В.Шмаров у статті «Вплив цивільних у силових структурах треба посилювати», яка розміщена в цьому журналі.



також можливість повсякденного спілкування з цивільними експертами, які мають знання і досвід у сферах економіки, внутрішньої і зовнішньої політики та державного управління.

Таким чином, як свідчить досвід розвинутих держав, цивільний контроль має зміцнюватися відповідно до рівня розвитку основних елементів громадянського суспільства. Отже, для України демократичний цивільний контроль над воєнною сферою — це не лише вимога сьогодення, чинник стабільності суспільства на складному етапі розвитку; демократичний цивільний контроль над воєнною сферою має стати стратегічним напрямом розвитку України на тривалу перспективу.

ВИСНОВКИ

Демократичний цивільний контроль над воєнною сферою базується на трьох основних принципах: підпорядкованість військових цивільній владі; відповідальність цивільних за рівень ефективності силових структур; підзвітність як цивільної влади, так і військових громадянському суспільству. Принципове значення має здатність цивільної влади забезпечити високу боєготовність військ, престиж військової служби і високий рівень довіри до силових структур серед громадян.

Досвід західних країн переконливо свідчить про корисність демократичного цивільного контролю як для цивільних, так і для військових. *Для керівництва держави* — це необхідна передумова стабільного розвитку країни, гарантія високої ефективності силових структур як інструменту захисту її національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз. *Для суспільства* — це запорука ефективного використання бюджетних коштів, громадський порядок і спокій у повсякденному житті, захист і допомога на випадок надзвичайних обставин, а також гарантія дотримання прав людини — як у самих силових структурах, так і в суспільстві загалом. *Для Воєнної організації* — це чітке визначення стратегічних орієнтирів, функцій і завдань, ефективний механізм забезпечення військових потреб та соціального захисту військовослужбовців.

Універсальної моделі цивільного контролю в світі не існує, кожна країна має свої

особливості. Однак аналіз досвіду інших держав дає можливість визначити основні критерії його ефективності (експерти УЦЕПД формулюють п'ять таких критеріїв). Їх ігнорування загрожує негативними наслідками політичного, економічного, соціального, екологічного і суто воєнного характеру, про що досвід України, на жаль, переконливо свідчить.

Ефективний цивільний контроль і високий рівень довіри до військових не можна забезпечити без відкритості процесів обговорення та прийняття важливих державних рішень з військових питань. В Україні треба активно розвивати механізми цивільного контролю із залученням політичних партій, громадських організацій, неурядових аналітичних центрів, мас-медіа.

Досвід передових держав підтверджує необхідність відокремлення функцій політичного і адміністративного управління військовими формуваннями від суто професійного, військового управління їх діяльністю. Здійснювати політичне і адміністративне управління, вирішувати питання всебічного забезпечення військ повинні цивільні керівники, військове ж керівництво має відповідати за вирішення виключно професійних військових питань (насамперед, за бойову підготовку військ) і здійснювати управління їх повсякденною діяльністю.

Для налагодження дієвого цивільного контролю необхідно, щоб у суспільстві була достатня кількість цивільних державних службовців, незалежних експертів, науковців і журналістів, компетентних у військових питаннях. Поєднання їх зусиль забезпечує кваліфіковане обговорення військових питань, прийняття більш обґрунтованих рішень, а відтак — підтримку дій органів державної влади на етапі їх реалізації.

Актуальність цивільного контролю зростає не лише на переломних етапах розвитку суспільства, ця проблема залишається актуальною і для розвинених демократій. Отже, для України демократичний цивільний контроль над воєнною сферою — це не тактичне мета (вимога сьогодення); він має стати стратегічним напрямом розвитку держави на довготривалу перспективу.



2. ЗДОБУТКИ УКРАЇНИ У ФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД ВОЄННОЮ СФЕРОЮ

Відтепер, процес військового будівництва, як ніколи раніше, стане прозорим і доступним для суспільства та демократичного цивільного контролю.

Міністр оборони України О.КУЗЬМУК

Аналіз системи цивільного контролю в Україні свідчить про наявність певних позитивних зрушень і тенденцій, які необхідно зміцнювати і розвивати. За роки незалежності в країні утворено функціонально повну мережу державних і громадських інституцій (окремих елементів), що виконують функції контролю за діяльністю силових структур. Це своєрідний каркас, на основі якого є можливість з часом утворити дійсно ефективну систему цивільного контролю над воєнною сферою.

В Україні загалом сформовано нормативно-правову базу, що регулює діяльність військових формувань і різні аспекти цивільно-військових відносин. У системі державного управління створено органи координації і контролю діяльності силових структур. Налагоджується співпраця державних органів щодо формування військового бюджету, розробки державних програм у воєнній сфері, досить надійною є система державного контролю за продажем озброєнь. Військові формування поступово стають більш відкритими для суспільства, налагоджується їх взаємодія із ЗМІ та громадськими організаціями. Воєнна організація України департизована, політичні партії не мають помітного впливу на її діяльність.

2.1 СТВОРЕНО МЕРЕЖУ ДЕРЖАВНИХ І ГРОМАДСЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ, ЩО ВИКОНУЮТЬ ФУНКЦІЇ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СИЛОВИХ СТРУКТУР

Після проголошення незалежності в Україні створено основні елементи системи цивільного контролю над воєнною сферою, що охоплює усі гілки влади, основні інститути держави і суспільства (схема «Основні елементи системи цивільного контролю над силовими структурами України»).

Конституція України (1996р.) визначила і розподілила між державними органами основні функції та повноваження у сфері національної безпеки і оборони.

Концепція (основи державної політики) національної безпеки України (1997р.) сформулювала принципи і стратегічні завдання

щодо формування та проведення державної політики національної безпеки. Це створило підґрунтя для розробки та уточнення законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і відомчих програм в усіх сферах національної безпеки.

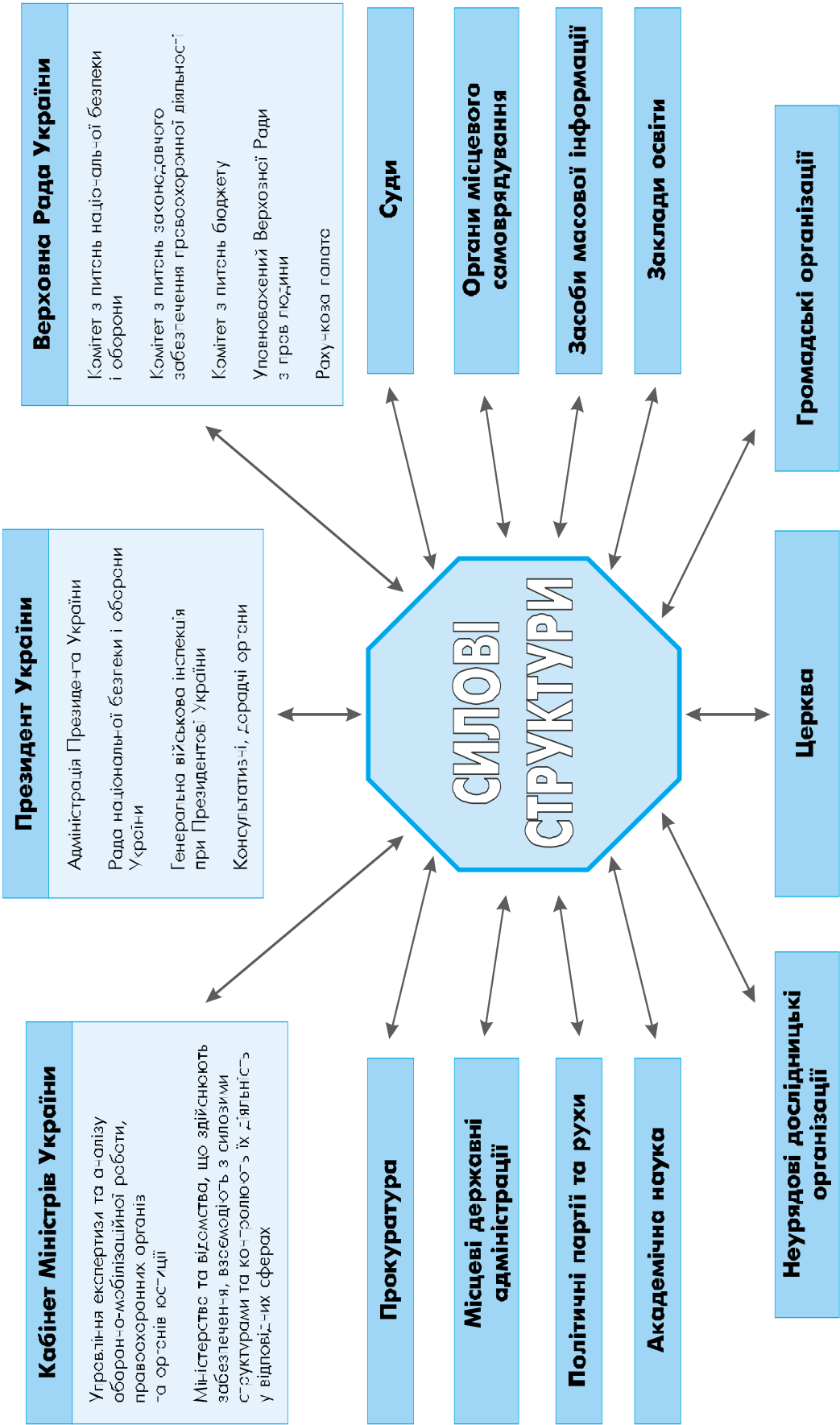
Повноваження органів державної влади, які забезпечують здійснення цивільного контролю, деталізовано в Законі України «Про оборону України» та в інших законах, що торкаються загальних питань діяльності Воєнної організації держави #¹¹.

Порядок діяльності ЗС України, інших військових формувань і правоохоронних органів визначається законами України «Про Збройні Сили України», «Про прикордонні війська України», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», «Про цивільну оборону України», «Про Службу безпеки України» та ін.

¹¹ Зокрема, у законах України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про державний кордон України», а також у «Тимчасовому положенні про проходження військової служби особами офіцерського складу».



Основні елементи системи цивільного контролю над силовими структурами України



Загалом, є підстави стверджувати, що в Україні створено нормативно-правову основу, яка врегульовує основні питання функціонування і подальшого розвитку системи цивільного контролю над воєнною сферою ^{#12}. Як видно з діаграми «Кількість законів, що регулюють воєнну сферу», протягом 1991-2000рр. Верховна Рада схвалила 125 законів, що мають безпосереднє відношення до діяльності силових структур, причому понад 50 законів прийнято Парламентом нинішнього скликання.



Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України і Верховний Головнокомандувач ЗС України здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони. Він контролює силові структури через Адміністрацію Президента України, Раду національної безпеки і оборони України та Генеральну військову інспекцію при Президенті України. Керівники силових структур України підпорядковані безпосередньо главі держави і призначаються ним без погодження з Парламентом. Президент створює консультативні і дорадчі органи з питань, що стосуються воєнної сфери ^{#13}.

Верховна Рада як вищий законодавчий орган здійснює функції цивільного контролю через постійні парламентські комітети^{#14}. Важливу роль у здійсненні цивільного контролю за дотриманням прав людини у військах може відігравати створений у 1998р. інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (**Н.Карпачова**). Для підготовки парламентських рішень і розслідування окремих важливих питань можуть створюватися тимчасові спеціальні і слідчі комісії. При Верховній Раді діє Рахункова палата (голова —

В.Симоненко), яка здійснює контроль за цільовим використанням бюджетних коштів.

Кабінет Міністрів як вищий орган у системі органів виконавчої влади, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України. У структурі Секретаріату Уряду є профільне Управління експертизи та аналізу оборонно-мобілізаційної роботи, правоохоронних органів та органів юстиції (керівник — **генерал-майор А.Паламарчук**). Уряд вирішує питання всебічного забезпечення діяльності силових структур ^{#15}. Контроль за цільовим використанням бюджетних коштів здійснює Державна контрольно-ревізійна служба.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади, в т.ч. стосовно підрозділів та військовослужбовців силових структур, розмішених на їх території. Роль місцевих органів державної влади особливо важлива в питаннях, що стосуються забезпечення повсякденної діяльності військових гарнізонів, надання шефської допомоги, а також на випадок надзвичайних обставин, коли війська залучаються до виконання внутрішніх завдань.

Органи судової влади і прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів у воєнній сфері, притягають до відповідальності порушників, вирішують спірні питання, порушують і розглядають кримінальні справи.

Засоби масової інформації, політичні партії, громадські організації, в т.ч. неурядові дослідницькі структури, академічна наука виконують у системі цивільного контролю функції своєрідного зворотного зв'язку між владою і суспільством, формують громадську думку, виявляють проблемні питання розвитку воєнної сфери, пропонують шляхи їх вирішення, впливаючи певним чином на процеси прийняття важливих державних рішень.

Церква зосереджує свою діяльність у військових формуваннях переважно на виховній роботі, забезпеченні прав військовослужбовців стосовно свободи совісті та віросповідання; з окремими військовими формуваннями впливові християнські релігійні конфесії уклали угоди про взаємодію.

¹² Результати проведеного аналізу висвітлено в роботі експерта УЦЕПД: Grytsenko A. Civil-Military Relations in Ukraine: On the Way From Form To Substance. — NATO Fellow Paper, July, 1, 2000 (www.nato.int/acad/fellow/98-00/grytsenko.pdf).

¹³ До таких органів можна віднести Координаційну раду з питань соціального і правового захисту військовослужбовців, осіб, звільнених з воєнної служби в запас або у відставку, та членів їх сімей, Координаційну раду з питань розвитку Українського козацтва та ін.

¹⁴ Насамперед, Комітет з питань національної безпеки і оборони (голова — **Б.Андресюк**, перший заступник — **генерал-лейтенант А.Чикал**; до складу Комітету входять 22 народні депутати, в т.ч. шість військових), Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (голова — **генерал-лейтенант І.Білас**), Комітет з питань бюджету (**О.Турчинов**).

¹⁵ Мова йде про підготовку бюджетних пропозицій (Міністерство економіки, Міністерство фінансів), фінансове забезпечення (Державне казначейство), координацію міжнародної (Міністерство закордонних справ), освітньої і наукової (Міністерство освіти і науки), нормативно-правової (Міністерство юстиції), господарської (Фонд державного майна) та інших видів діяльності.



Певне уявлення про рівень впливу суб'єктів цивільного контролю на діяльність військових формувань дають результати опитування, проведеного соціологічною службою УЦЕПД (діагр. «Вплив державних та громадських інститутів на ситуацію в Збройних Силах») #¹⁶.



Громадяни України оцінюють вплив Президента України на ситуацію в ЗС як найсильніший (62,9% опитаних вважають цей вплив «сильним» або «дуже сильним»). На другій позиції за рівнем впливу на армію знаходиться Уряд (54%), на третій — Верховна Рада (46,8%). Не набагато від неї відстає військово-промисловий комплекс — 46,2%. Значно меншим є вплив мас-медіа (31,6%), громадських організацій (25,7%), політичних партій (24,8%), академічної науки (16,1%) та місцевих органів державної влади (15,9%). Практично не впливають на ситуацію в армії неурядові дослідницькі організації (6,8%) та пересічні громадяни (5,6%).

Водночас, досить таки помітним, на думку опитаних, є вплив на ЗС з боку «нетрадиційних» суб'єктів цивільного контролю над військом — кримінальних структур (33,8%), впливових бізнесменів (32,7%) та іноземних держав (31,1%). І якщо вплив з боку іноземних держав, очевидно, не має помітного негативного забарвлення (він відзеркалює, насамперед, відносини України з

НАТО, ЄС, ОБСЄ, важливою складовою яких є дотримання загальновизнаних демократичних норм у цій сфері), то засвідчений респондентами помітний вплив на ситуацію в армії з боку бізнесових, а тим більше — кримінальних структур викликає певну тривогу і потребує глибокого аналізу.

Дуже важливо, щоб державні і громадські інституції, що сьогодні виконують окремі функції цивільного контролю, з часом вдалося об'єднати в єдину систему демократичного цивільного контролю над воєнною сферою України, яка б відповідала визначенню у розділі 1 критеріям ефективності.

2.2 УТВОРЕНО ОРГАНИ КООРДИНАЦІЇ І КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОКРЕМИХ СИЛОВИХ СТРУКТУР З БОКУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

До таких структур належать, насамперед, Рада національної безпеки і оборони (РНБО) України та Генеральна військова інспекція (ГВІ) при Президентові України.

РНБО України (утворена в 1996р.¹⁷) є конституційним органом, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони. До складу РНБО України за посадою входять Президент України як її голова, Прем'єр-міністр, міністр оборони, голова Служби безпеки, міністр внутрішніх справ та міністр закордонних справ України. Членами РНБО України можуть також бути керівники інших центральних органів виконавчої влади #¹⁸. Організацію роботи і виконання рішень Ради забезпечує Секретар РНБО України (генерал армії України Є.Марчук).

Протягом 1992-2000рр. оборонні питання розглядалися на 10-ти засіданнях РНБО України. Серед них — Державна програма будівництва та розвитку ЗС України на період до 2005р., Державна програма реформування та розвитку ЗС України на період до 2005р., Державна програма розвитку озброєння та військової техніки, хід виконання Україною міжнародних угод щодо озброєння та роззброєння #¹⁹, стан фінансування ЗС України, стан мобілізаційних резервів України, забезпечення збереження складів з боєприпасами, а також планування стратегічного застосування ЗС України.

¹⁶ Опитування проведено у жовтні 2000р., було опитано 2000 громадян віком від 18 років у всіх регіонах України.

¹⁷ В період 1992-1996рр. діяла Рада національної безпеки України як консультативний орган при Президентові України.

¹⁸ Крім згаданих членів Ради, рішенням глави держави до її складу включено також міністра з питань надзвичайних ситуацій, міністра екології та природних ресурсів, главу Адміністрації Президента України, міністра фінансів, голову Державного комітету у справах охорони державного кордону, міністра юстиції, начальника Генерального штабу ЗС України, президента Національної академії наук і Секретаря РНБО України. Таким чином, до складу РНБО України зараз входять 15 чоловік, у т.ч. сім військових.

¹⁹ Прийняті рішення знайшли відбиття у відповідних документах про ядерний статус України, дотримання Україною флангових обмежень, стратегічні авіаційні комплекси тощо. Детально про діяльність РНБО України див.: Горбулін В. Про діяльність Ради національної безпеки і оборони України у 1994-1999рр. — Стратегічна панорама, 1999, №4, с.18-22.



Апарат РНБО України (близько 80 чол.) здійснює поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності РНБО України. Співробітниками Апарату є переважно цивільні фахівці, хоча значну їх частину складають колишні кадрові військові. У складі Апарату діє профільне Управління планування політики оборонної безпеки (керівник — **О.Уруський** ^{#20}), до сфери повноважень якого віднесено питання воєнної та військово-промислової політики (завідувачі відповідних відділів — **генерал-майор В.Тютюник** і **полковник Б.Костенко**).

Вплив Апарату РНБО України на вирішення питань, пов'язаних з діяльністю силових структур, більш відчутний на таких напрямках: розробка нормативно-правової бази, підготовка проекту військового бюджету, кадрові призначення, координація міжнародного військового співробітництва, розробка програм розвитку ЗС, озброєння та військової техніки, контроль за продажем озброєнь, вирішення окремих важливих питань (просування проекту AN-7X, укладання українсько-російської угоди щодо стратегічних бомбардувальників та ін.).

ГВІ при Президентові України (близько 40 чол.) є органом контролю Президента за діяльністю військових формувань України. Очолює ГВІ **генерал-полковник В.Собков**. На відміну від Апарату РНБО, значно більшу частину її особового складу складають кадрові або колишні військові (генерали та старші офіцери). До повноважень ГВІ належать, насамперед, інспектування та нагляд за діяльністю військових формувань ^{#21}.

Протягом останніх років при органах управління військовими формуваннями ство-

рені інформаційно-аналітичні підрозділи, а на їх базі — автоматизована інформаційна система, що замикається на Генеральну військову інспекцію. На основі аналізу цієї інформації ГВІ має забезпечувати Президента України, РНБО України необхідною оперативною інформацією про діяльність ЗС та інших військових формувань.

Таким чином, глава держави має дієві важелі контролю над Воєнною організацією України. Помітна присутність у складі згаданих органів кадрових або колишніх військових свідчить про переважно «військовий характер» цивільного контролю з боку Президента України.

2.3 НАЛАГОДЖУЮТЬСЯ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ГІЛКАМИ ВЛАДИ, ОКРЕМИМИ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ РОЗВИТКУ ВОЄННОЇ СФЕРИ

Завдяки координації зусиль владних структур вдалося досягти певних позитивних зрушень у найбільш чутливих секторах — це підготовка, прийняття і контроль за виконанням військового бюджету, розробка державних програм розвитку силових структур і контроль за продажем зброї.

Бюджетна сфера є найбільш критичною у стосунках між військовими та цивільними, оскільки в рамках бюджетного процесу перехресжуються конфліктні інтереси різних міністерств, відомств, політичних партій та соціальних груп.

В Україні прийняття рішень щодо оборонного бюджету віднесено до повноважень Верховної Ради і Президента України. Підготовка цих рішень здійснюється Кабінетом Міністрів, РНБО України, міністерствами економіки, фінансів, силовими відомствами, профільними парламентськими комітетами. Функції контролю здійснюють Адміністрація Президента України, РНБО України, ГВІ, Рахункова палата Верховної Ради, Державна контрольно-ревізійна служба, Генеральна та Військова прокуратури, судові органи.

Наявність різних каналів підготовки рішень стосовно військового бюджету та контролю за його виконанням дає більше можливостей досягти (прийнятного для всіх сторін) компромісу, зменшити ймовірність прийняття помилкових рішень — це практика більшості демократичних держав.

²⁰ О.Уруський обіймав цю посаду до 9 жовтня 2000р. На момент завершення Аналітичної доповіді вона залишалася вакантною.

²¹ У складі ГВІ діють інспекції: Збройних Сил та сил Цивільної оборони МНС; Прикордонних військ і територіальних вузлів зв'язку Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБУ; внутрішніх військ МВС; видів забезпечення (технічного, тилового, фінансово-економічного та медичного) військових формувань; з гуманітарних питань, виховної роботи, військової дисципліни та військово-навчальних закладів, науково-дослідних установ та організацій Товариства сприяння обороні України. Більш детально див.: Собков В. Роль та місце Генеральної військової інспекції при Президентові України у структурі Воєнної організації України. — Наука і оборона, 1999, №4, с.10.



Поєднання зусиль Міністерства оборони, Апарату РНБО України і профільних парламентських комітетів дає можливість більш предметно обговорювати оборонний бюджет і дещо наблизити його структуру до західних стандартів ^{#22}. Починаючи з 1998р., кількість витратних статей оборонного бюджету збільшено до 16-ти, що підвищує його прозорість, крок за кроком віддаляє від **аудиторського** і наближає до **функціонального** бюджету ^{#23}. Порівняно з попередніми роками, більше деталізовано витратні статті й інших силових відомств ^{#24}. **Отже, процес формування бюджету силових структур поступово вдосконалюється, він стає прозорішим як для законодавчого органу, так і для громадськості.**

Розробка державних програм розвитку силових структур дає можливість відійти від оперативного вирішення проблем поточного «виживання», визначити стратегічні орієнтири на майбутнє, збалансувати потреби і ресурсні можливості держави на довготривалу перспективу, закласти основу для поетапного поступального розвитку.

Кардинальні позитивні зрушення на цьому шляху поки що відсутні, оскільки навіть нещодавно затверджено затверджена Державна програма реформування і розвитку ЗС України на період до 2005р. має недолік, який зводить нанівець титанічні зусилля її розробників: визначені цілі не підкріплені ресурсами, а тому програму виконати просто неможливо; її чекає доля попередньої програми зразка 1997р. Експерти УЦЕПД неодноразово наголошували на цьому в своїх публікаціях.

Однак не можна не помічати й наступної важливої обставини: Міністерство оборони, фактично, є єдиним центральним органом виконавчої влади (а їх десятки), який спромігся розробити комплексну програму розвитку на період до 2005р. Інші міністерства (відомства) України не мають таких програм, в т.ч. міністерства, що відповідають за суто цивільні сектори діяльності суспільства (економіка, фінанси, енергетика, транспорт, освіта, культура тощо). Не мають довгострокових державних програм розвитку й інші силові структури України.

Зараз оборонне відомство докладає зусиль, щоб завершити розробку Державної

програми розвитку озброєння і військової техніки і внести її на розгляд Верховної Ради. Під час розробки у Міністерстві оборони проекту цієї програми до неї включено і розділи, які стосуються інших військових формувань.

Примітно, що у своїх виступах програмного характеру Президент Л.Кучма відносить виконання заходів щодо реформування воєнної сфери до «завдань загальнодержавного масштабу» і вимагає «надати цій роботі нового динамізму». Важливим і актуальним завданням глава держави визначив «оптимізацію структури та чисельності військових формувань, що знаходяться в підпорядкуванні інших відомств, зокрема МВС, СБУ, Міністерства з надзвичайних ситуацій та Прикордонних військ» ^{#25}. Саме тому важливо зберегти і використати накопичений цінний досвід спільної роботи різних гілок влади, цивільних і військових фахівців. Досвід такої співпраці сприяє підготовці цивільних службовців до можливої майбутньої роботи у воєнній сфері, а отже — поглибленню цивільного контролю над силовими структурами.

На думку експертів УЦЕПД, десятки цивільних експертів (дипломати, економісти, юристи) із різних державних органів, які залучалися до виконання відповідальної роботи в рамках формування згаданих державних програм, — це той кадровий резерв, котрий з часом може посилити силові структури і зміцнити цивільну складову в їх керівництві.

Продаж зброї є однією з найбільш утаємничених сфер і, водночас, такою, що нерідко провокує зловживання через свою високу прибутковість і, знову ж таки, таємність. Десятки неспростованих публікацій у вітчизняних ЗМІ свідчать, що протягом трьох перших років незалежності контроль за продажем зброї і військової техніки в Україні був досить фрагментарним і недостатньо ефективним ^{#26}.

З того часу в Україні було вжито ряд заходів, спрямованих на створення системи контролю над продажем зброї, і сьогодні вже можна говорити про встановлення надійного цивільного контролю над цією сферою діяльності.

До рішучих дій органів державної влади на цьому напрямі спонукали наступні чинники: (1) реальна загроза безповоротної втрати

²² Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт? — Аналітична доповідь УЦЕПД, Національна безпека і оборона, 2000, №1, с.22.

²³ Бюджетний класифікатор в Україні введено в дію в 1998р. До того часу витрати на оборону були прописані у бюджеті кількома рядками.

²⁴ Наприклад, у бюджеті-2000 витрати СБУ подані за дев'ятьма статтями, до того часу — лише за двома.

²⁵ Виступ Президента Л.Кучми на розширеному засіданні колегії Міністерства оборони 23 листопада 1999р.

²⁶ До цих пір не оприлюднені остаточні результати розслідувань, проведених з цього приводу спеціальною слідчою комісією Верховної Ради минулого скликання. Відсутня точна інформація і стосовно того, чи продовжує працювати така комісія в нинішньому Парламенті, чи вона була ліквідована разом з іншими спеціальними (тимчасовими) комісіями Верховної Ради влітку 2000р. Таким чином, до цих пір громадськість не отримала переконливої відповіді стосовно чуток про величезні (\$20-30 млрд.) втрати держави на нібито безконтрольному розпродажі зброї в той період.

значної частини потенціалу ВПК #²⁷; (2) втрати України на ринках озброєнь від нескординованої діяльності вітчизняних зброярів; (3) тиск з боку впливових іноземних держав і міжнародних організацій щодо недопущення Україною порушень міжнародних норм торгівлі зброєю; (4) критика з боку Верховної Ради та ЗМІ. Крім того, Україні було надано серйозну експертну і фінансову допомогу, насамперед, з боку США #²⁸.

Важливим елементом цивільного контролю у цій чутливій сфері є **Державна служба експортного контролю України** (голова — О.Легайда), яка забезпечує дотримання чинного законодавства у цій сфері, насамперед, через механізм надання ліцензій на торгівлю товарами військового або подвійного призначення. Держава визначає також обмежений перелік організацій (підприємств), яким надано виключне право ведення переговорів з іноземними партнерами, підписання контрактів, здійснення поставок тощо.

Надійний контроль за продажем зброї можливий за умови належної координації діяльності усіх зацікавлених структур, в т.ч. Державної служби експортного контролю, ДК «Укрспецекспорт», Міністерства оборони, Міністерства закордонних справ, Служби безпеки, Державної митної служби, Держкомкордону та багатьох інших. Згідно з рішенням глави держави, таку координацію здійснює **Комісія з політики експортного контролю та військово-технічного співробітництва з іноземними державами при Президенті України**. Комісія утворена в 1999р., очолює її перший заступник Секретаря РНБО України генерал-полковник В.Радченко #²⁹.

В липні 2000р. рішенням Президента України було утворено **Державну комісію з питань оборонно-промислового комплексу України** як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (голова — В.Горбулін). Цій Комісії надано досить широкі повноваження щодо координації дій органів державної влади, різних підприємств та організацій у військово-технічній сфері. Очевидно, цей орган братиме активну участь у розробці (узгодженні) проекту Державної програми розвитку озброєнь та військової техніки — це сприяло б більш обґрунтованому визначенню її стратегічних цілей і пріоритетів з урахуванням можливостей і обмежень вітчизняної

економіки, напрямів військово-технічного співробітництва України з іншими державами.

Становлення цих важливих органів сприятиме наповненню цивільного контролю над воєнною сферою конкретним змістом — через підвищення ефективності військово-технічного співробітництва України з іншими державами, розробку збалансованої (за ресурсною ознакою) Державної програми розвитку озброєння та військової техніки, через відновлення виробництва на підприємствах ВПК.

2.4 РОЗГОРТАЄТЬСЯ МЕРЕЖА НЕУРЯДОВИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Українське суспільство, принаймні, його еліта, починає краще розуміти важливість зміцнення демократичного цивільного контролю над воєнною сферою в Україні. Про це свідчить більш активна діяльність громадських організацій у цій сфері #³⁰.



Т о ч к а з о р у

Олександр ПАРФЬОНОВ,
виконавчий директор
Українського центру досліджень
міжнародної безпеки

У демократичній державі вигідно мати розвинену мережу неурядових дослідницьких організацій. Сильні неурядові аналітичні центри вигідні тим, що вони пропонують незалежний, альтернативний, неупереджений погляд на актуальні проблеми, які потребують вирішення. При цьому, для проведення досліджень вони використовують не бюджетні ресурси, а насамперед, кошти благодійних фондів, спонсорів, або власні ресурси.

В системі цивільного контролю неурядові дослідницькі організації можуть вирішувати ряд важливих завдань: проводити моніторинг та здійснювати контроль за дотриманням прав людини в армії; здійснювати контроль за дотриманням принципів деполітизації та транспарентності в Збройних Силах; розробляти рекомендації щодо проведення реформ; привертати увагу суспільства до існуючих в армії проблем.

Важливою умовою зрілості демократії є вміння влади прислухатись до незалежної думки, адекватно сприймати критику. Владні структури України могли б робити замовлення на проведення незалежних досліджень. Така співпраця була б вигідна всім — і органам влади, і неурядовим дослідницьким організаціям, і суспільству загалом.

²⁷ Лише за останні чотири роки кількість підприємств і організацій ВПК України скоротилась у чотири рази, чисельність працівників — у сім разів. Див.: Згурец С. Все на захисту «оборонки»! — Київський телеграф, 31 лютого - 6 августа 2000г., с.8.

²⁸ Близько \$14 млн. США виділили на впровадження в Україні автоматизованої системи експортного контролю. Див.: УНІАН, 8 грудня 1998р.

²⁹ Комісія узгоджує позиції сторін на міжвідомчому рівні і приймає рішення стосовно продажу озброєнь та військової техніки в ту чи іншу державу, з урахуванням в т.ч. вимог міжнародних режимів, що обмежують діяльність України у цій сфері.

³⁰ В перші роки незалежності лише поодинокі експерти зверталися до теми цивільного контролю і воєнної сфери загалом. З середини 90-х почали проводитись спорадичні конференції та круглі столи з цієї тематики. Зараз ситуація змінюється на краще: лише у 2000р. проект УЦЕПД «Цивільний контроль над воєнною сферою в Україні: на шляху від форми до змісту» є щонайменше шостим заходом, який проводять неурядові організації України з питань цивільного контролю.



Т о ч к а з о р у

Георгій КРЮКОВ,
народний депутат України

Неурядові дослідницькі організації могли б відчутно впливати на здійснення громадського контролю за функціонуванням Воєнної організації держави, а отже — на підвищення боєздатності і боєготовності військ, розвиток демократичних засад у цій сфері, забезпечення конституційних прав і передбачених законом соціальних гарантій військових, надавати владним структурам, ЗМІ об'єктивну інформацію, яка ґрунтується на системному кваліфікованому аналізі стану справ у цій важливій сфері державного будівництва.

Помітну роль у захисті прав людини, патріотичному вихованні військовослужбовців, а також підготовці молоді до військової служби відіграють Організація солдатських матерів, Спілка офіцерів України, Українське козацтво #³¹, окремі молодіжні об'єднання.

Число неурядових дослідницьких центрів в Україні сягає близько 50-ти і постійно зростає. Більш-менш активних у воєнній сфері серед них небагато — можна виділити лише Український незалежний центр політичних досліджень, Український центр досліджень міжнародної безпеки, Український центр економічних і політичних досліджень, Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, Центр досліджень проблем нерозповсюдження, Центр європейських і міжнародних досліджень, а також Центр миру, конверсії та зовнішньої політики #³². Основним джерелом коштів для них є підтримка благодійницьких фондів, іноземних представництв та окремих бізнесових структур.

В неурядових дослідницьких центрах сконцентровано значний інтелектуальний потенціал, який владні структури України могли б використати більш ефективно на ко-

ристь і державі, і суспільству загалом #³³.

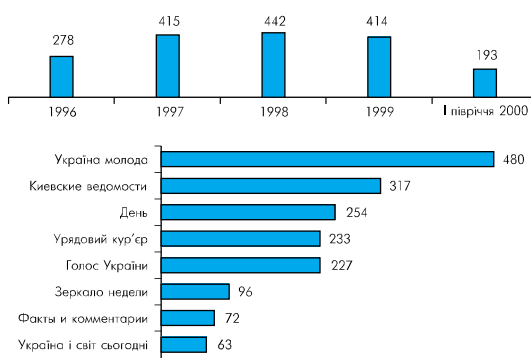
Загалом, у діяльності неурядових дослідницьких та громадських організацій, які мають відношення до сфери цивільного контролю, спостерігаються певні позитивні зрушення. Використання їх потенціалу (творчості, досвіду, активності) залежить, в першу чергу, від налагодження механізмів співпраці з державними структурами України.

2.5 ВІЙСЬКОВІ ФОРМУВАННЯ СТАЮТЬ БІЛЬШ ВІДКРИТИМИ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА, НАЛАГОДЖУЄТЬСЯ ЇХ ВЗАЄМОДІЯ ІЗ ЗМІ І ГРОМАДСЬКІСТЮ

Надання журналістам достовірної інформації про стан справ та основні напрями діяльності силових структур, готовність військових керівників оперативно реагувати на важливі події, що хвилюють журналістів (а значить, і пересічних громадян), неупереджене сприйняття ними публікацій критичного характеру — це запорука довіри у відносинах між військовими та цивільними загалом і високого авторитету керівників силових у суспільстві зокрема.

Проголошений курс на побудову основ демократії в Україні позитивно вплинув на зміцнення позицій ЗМІ у висвітленні військової тематики. Кількість матеріалів з питань життєдіяльності військових формувань помітно зростає: за період з 1996р. в друкованих ЗМІ було роз-

Кількість публікацій на військову тематику



³¹ Діяльність цих організацій висвітлюється у матеріалах голови Спілки офіцерів України Б.Кожина і Гетьмана Українського козацтва І.Біласа, розміщених у цьому журналі.

³² З перелічених організацій лише Український центр економічних і політичних досліджень і Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння мають власні WEB-сторінки в Internet, на яких регулярно розміщуються матеріали з військової тематики.

³³ Прикладом плідного співробітництва між неурядовими аналітичними структурами та Урядом може слугувати досвід американської RAND Corporation. Серед її проектів — «Моніторинг міжнародних трансферів технологій» (на замовлення Уряду США та Національної фундації наук США), «Співробітництво з приватними компаніями для задоволення потреб Сухопутних військ» (на замовлення начальника озброєння Сухопутних військ США), «Порівняльний аналіз витрат на військовослужбовців та цивільний персонал» (на замовлення помічника міністра оборони США з питань цивільного персоналу), «Оцінка потенціалу використання резерву в локальних конфліктах» (на замовлення помічника міністра оборони США з питань резерву) та ін. RAND працює і в Україні: американські експерти надають допомогу Міністерству оборони України у впровадженні сучасних технологій оборонного планування, вивчають можливі шляхи конверсії авіабази в Узині (на замовлення Урядів США та України). Крім співробітництва з впливовими аналітичними структурами, до яких належить RAND, на Заході набуло поширення і залучення окремих науковців з університетських дослідницьких центрів. Наприклад, два професори (О.Субтельний з Торонто та Н.Михайлишина з Оттави) у 1998р. вивчали стан цивільно-військових відносин в Україні на замовлення МО Канади.

³⁴ Експерти УЦЕПД проаналізували архіви за 1996-2000рр. тих невідомчих видань, у яких військова тематика висвітлюється більш-менш регулярно — це газети «Голос України», «День», «Зеркало недели», «Киевские ведомости», «Україна і світ сьогодні», «Україна молода», «Урядовий кур'єр» та «Факты и комментарии».



Сергій НАГОРЯНСЬКИЙ,
полковник, начальник
прес-служби МО,
прес-секретар
міністра оборони
України

Т о ч к а з о р у

Керівництво Міністерства оборони вважає пресу одним із найважливіших елементів системи цивільного контролю за діяльністю Збройних Сил, а неослабну увагу мас-медіа до життєдіяльності війська розцінює як реальний внесок журналістів у набуття нашою армією цивілізованого стану.

Щодня на стіл міністра та його заступників лягають дайджести публікацій провідних українських газет та журналів, огляди повідомлень теле- та радіопрограм, інформаційних агенцій. Отже, військове керівництво України добре обізнане у порушуваних пресою військово-політичних темах і оперативно реагує на матеріали критичного та проблемного характеру, охоче йде на контакти з журналістами.

Як і в багатьох інших сучасних арміях світу, головна мета інформаційної політики Міністерства оборони полягає у забезпеченні найбільшій відкритості Збройних Сил перед суспільством. Виходячи з цього, прес-служба військового відомства постійно надає ЗМІ оперативну та різнобічну інформацію, намагається максимально сприяти отриманню журналістами достовірної та об'єктивної інформації з тих питань, які викликали їх зацікавленість. Так, у 2000р. нами розповсюджено понад 240 інформаційних повідомлень, проведено 16 прес-конференцій та брифінгів, надано понад 100 письмових відповідей на запитання ЗМІ. Чи слід згадувати про кількість численних телефонних дзвінків від журналістів, які щодня лунають у прес-службі та прес-центрах нашого міністерства?

Міністерство оборони першим серед силових структур України відкрило свою WEB-сторінку в мережі Internet. З нею вже ознайомились понад 15 тисяч відвідувачів із 60-ти країн світу. Сьогодні наше відомство видає 14 газет та журналів, випускає в ефір чотири телевізійні програми та дві радіопередачі. На мій погляд, вони досить повно віддзеркалюють життя війська, не минають існуючих армійських проблем. Водночас, добре розуміючи всі недоліки відомчої преси, працівники нашої інформаційної структури залучають до співпраці широке коло журналістів цивільних видань. Тільки у 2000р. прес-службою МО та прес-центрами видів ЗС і оперативних командувань організовано 274 виїзди журналістів у війська. У цих заходах взяли участь понад 2000 представників ЗМІ.

Можна докоряти Міністерству оборони стосовно окремих прорахунків у його інформаційній діяльності, але водночас не можна не визнати наявності стійкої тенденції до збільшення відкритості українського війська. Ця відкритість, на мій погляд, є однією з безумовних ознак демократизації нашої країни, вона є корисною не тільки суспільству, а й самому війську, бо змушує його постійно шукати шляхи подальшого вдосконалення. Це повністю співпадає з метою тих реформаторських процесів, які зараз активно проходять у ЗС України.

Один з очевидних шляхів підвищення об'єктивності і компетентності висвітлення в ЗМІ військової тематики — це підвищення базових знань журналістів, які спеціалізуються на військових темах. Але в українській журналістиці, на жаль, таких не так вже й багато. Тому було б невірно стверджувати, що рівень об'єктивності та компетентності матеріалів, присвячених війську, помітно відрізняється від загального. На мій погляд, у цьому питанні не існує якоїсь окремої, притаманної лише військовій сфері, проблеми. В усі часи, за рівних умов доступу до інформації найбільший вплив на якість журналістських матеріалів мали, перш за все, професіоналізм, порядність, громадянська позиція творця та видання, яке він представляє. Наш час, наша країна — не виключення.

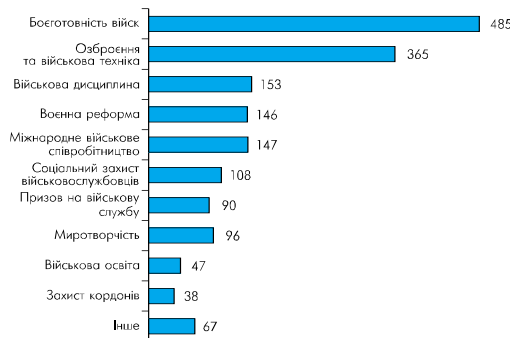
міщено близько 2000 статей і коментарів (diag. «Кількість публікацій на військову тематику») #34.

Як видно з діаграми, найбільшу увагу до військових проблем приділяють щоденні видання «Україна молода», «Киевские ведомости», «День» та «Урядовий кур'єр». За аналітичним змістом, рівнем впливу на державно-політичну еліту та громадськість вирізняються газети «Зеркало недели» та «День». Серед журналістів, які впевнено володіють проблематикою воєнної сфери, на наш погляд, можна відзначити В.Бадрака, С.Згурця, С.Чорноуса, В.Чикаліна та ін.

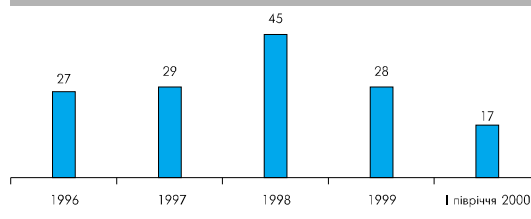
Тематика висвітлення проблем Воєнної організації помітно розширюється, що дає можливість привертати увагу владних структур і суспільства до більшого кола військових проблем (diag. «Висвітлення в ЗМІ військових проблем»).

Як видно з діаграми, найбільшу увагу ЗМІ приділяють проблемам боєготовності війська (485 публікацій), розвитку озброєння та військової техніки (365), військової дисципліни (153). Завжди гострою є реакція ЗМІ на над-

Висвітлення в ЗМІ військових проблем, кількість публікацій



Кількість публікацій з проблем воєнної реформи



³⁵ Так було після влучення ракети «Точка» в житловий будинок у м.Бровари, після оприлюднення інформації щодо умов зберігання боєприпасів на складах у передмісті Києва, зникнення журналіста Г.Гонгадзе, викриття «антиконституційного закладу», спалаху токсикодермії на Миколаївщині. Наприклад, протягом одного місяця в українській пресі з'явилося понад 80 публікацій на тему миколаївського отруєння, в яких у різному контексті згадувалось Міністерство оборони. Критичні публікації певним чином впливають на поведінку керівників силових структур, змушують їх викладати свою позицію перед громадськістю — це, безумовно, є кроком вперед, порівняно з радянськими часами.



звичайні події за участю військових #³⁵. Актуальними для журналістів залишаються і проблеми воєнної реформи в Україні (*діагр. «Кількість публікацій з проблем воєнної реформи»*).

З'являються перші ознаки впливу мас-медіа на визначення напрямів воєнної реформи. Очевидно, дискусії в ЗМІ навколо проблем призову і недоцільності збереження строкової служби, поряд з іншими чинниками, також вплинули на позицію керівництва Міністерства оборони, яке проголосило курс на скорочення терміну строкової військової служби до 12 місяців (у 2005р.) і повну професіоналізацію ЗС (до 2015р.).

Розвиваються й **відомчі ЗМІ**, в яких висвітлюється діяльність окремих силових структур. Так, загальний тираж видань Міністерства внутрішніх справ складає 273 тис. примірників. Міністерство оборони видає 14 газет і журналів, має власні телерадіостудії. Серед іншого, їх функція полягає у «забезпеченні узгоджених дій різних соціальних інститутів, груп, окремих громадян для вирішення завдань щодо зміцнення обороноздатності країни» #³⁶ — це важливий аспект цивільно-військових відносин у суспільстві.

В усіх силових структурах створені прес-служби. За кількістю проведених брифінгів та обсягами доведеної до громадськості оперативної інформації, журналісти відзначають більшу активність Міністерства внутрішніх справ.

Міністерства оборони, внутрішніх справ, з надзвичайних ситуацій і Служба безпеки України відкрили свої власні WEB-сторінки в мережі Internet. Інформаційні ресурси, що розміщуються на них, поки що дають лише поверхове уявлення про стан справ у військах; їх явно недостатньо для більш-менш серйозного аналізу; бажає кращого й регулярність оновлення інформації. Однак, навіть ці зрушення є кроком вперед у напрямі більшої відкритості військових формувань для громадськості.

2.6 ВОЄННА ОРГАНІЗАЦІЯ УКРАЇНИ ДЕПАРТИЗОВАНА, ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ НЕ МАЮТЬ ПОМІТНОГО ВПЛИВУ НА ЇЇ ДІЯЛЬНІСТЬ

Звичайно, військовослужбовці, як і всі

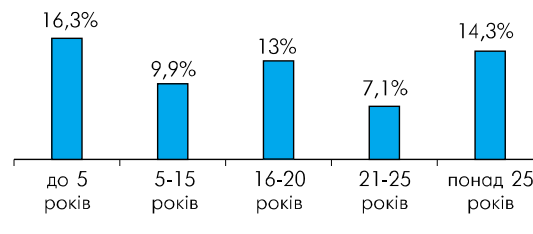
громадяни, мають певні політичні уподобання і на виборах віддають свої голоси на підтримку кандидата від тієї чи іншої політичної партії. Однак, загалом Воєнна організація держави є департизованою, більше того — є підстави говорити про її деполітизацію, оскільки за роки незалежності військові формування України жодного разу не були втягнуті у політичні конфлікти і не здійснювали помітного впливу на перебіг політичних подій у країні. На думку експертів УЦЕПД, цьому сприяли наступні чинники.

По-перше, Верховна Рада ухвалила законодавчі акти, що забороняють створення осередків політичних партій у військових формуваннях #³⁷. Таким чином, на відміну від часів СРСР, коли в кожному підрозділі (частині) діяли осередки КПРС, силові структури України департизовані. Це дозволило виключити безпосередній вплив на військове середовище з боку політичних партій, яких в Україні вже налічується понад 100. Відстороненість військових формувань від політичної боротьби сприяє зміцненню цивільного контролю, запобігає їх виходу з-під контролю органів державної влади.

По-друге, соціологічні опитування засвідчують, що українські офіцери залишаються досить лояльними до інститутів державної влади. Найбільші симпатії українські військові виявляють до Президента України (38,8% опитаних) та Верховної Ради (21,6%).

По-третє, військові покладають більші надії на демократичні, аніж на силові механізми управління країною. Лише 18% опитаних військовослужбовців вважають, що «українська армія може взяти ситуацію в Україні під свій контроль і навести порядок у суспільстві» @³⁸. Результати інших опитувань #³⁹

**Потяг до влади
серед офіцерів Збройних Сил України,
% опитаних, за роками служби**



³⁶ «Концепція розвитку системи засобів масової інформації ЗС України», затверджена наказом міністра оборони України від 20 січня 1994р. Питання інформаційної політики військового відомства висвітлюються в статті генерал-полковника В.Банних «Міністерство оборони — за плідну співпрацю з мас-медіа», яка розміщена в цьому журналі.

³⁷ У відповідності до статті 11 Закону України «Про Збройні Сили України», «діяльність будь-яких політичних партій і рухів у Збройних Силах України забороняється». Відповідна норма міститься і в статті 5 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»: «Військовослужбовці не можуть бути членами будь-яких політичних партій або організацій чи рухів».

³⁸ Разумцев О. У воєнну загрозу армія не вірить. — Міжнародна безпека, 1999, №1, с.78.

³⁹ Разумцев О. Соціальні аспекти реформування армії: духовний стан українських офіцерів. — Національна безпека і оборона, 2000, №2, с.42.

підтверджують відсутність в офіцерському корпусі яскраво вираженого потягу до влади — він притаманний лише кожному десятому офіцерові (діагр. «Потяг до влади серед офіцерів Збройних Сил України»).

Попри соціально-економічні негаразди, населення України також віддає перевагу демократичним формам державного устрою: «правління військових» готові підтримати лише 7,1% опитаних громадян #⁴⁰.

Орієнтація військових і населення загалом на вирішення складних проблем сьогодення через наявні механізми державної влади, на основі дотримання принципів демократії створює сприятливі умови для зміцнення цивільного контролю над силовими структурами України.

2.7 РОЗШИРЮЄТЬСЯ КАДРОВА БАЗА ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

Навіть за відсутності в Україні системи цілеспрямованої підготовки цивільних фахівців для роботи на відповідальних посадах у силових структурах, число експертів, які могли б обіймати такі посади, зростає. На нашу думку, керівництву держави необхідно вже сьогодні розпочати формування кадрового резерву (бази даних) можливих кандидатів на призначення #⁴¹.

До кадрового резерву можна було б включити державних службовців, які отримали досвід вирішення військових питань в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Уряду, апаратах Верховної Ради і Ради національної безпеки і оборони України, в Генеральній військовій інспекції при Президентові України, Державній службі експортного контролю, у міністерствах закордонних справ, економіки, фінансів, юстиції, освіти і науки та ін.

До роботи в силових структурах можуть бути залучені народні депутати України, які отримали досвід роботи в комітетах Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, бюджету.

Залишається нереалізованим і потенціал багатьох колишніх урядовців та військових керівників, які з різних причин залишили державну (військову) службу, однак мають глибокі знання, досвід і бажання працювати.

Допомогу в підготовці цивільних фахівців для роботи у силових відомствах надають зару-



Т о ч к а з о р у

Доктор Ганс-Губертус МАК,
підполковник Головного штабу
Сухопутних військ ФРН,
професор

Стабільність будь-якої політичної системи залежить від того, наскільки успішно вона спроможна забезпечити тривалі добрі стосунки у складних взаєминах між політичним керівництвом, військовою організацією та відкритим демократичним суспільством.

З метою підпорядкування озброєних членів суспільства (військових) цивільному політичному контролю, насамперед, необхідно погодитись з існуванням частково відмінних систем цінностей військових та громадянського суспільства. Водночас, необхідно вжити заходів для пом'якшення можливої напруги у відносинах. Досягти цього, тобто інтегрувати армію у суспільство, можна двома шляхами. З одного боку, життя військових має юридично та організаційно регламентувати Конституція, котра повинна чітко та однозначно визначати права, обов'язки та повноваження як політичного керівництва, так і військових. З іншого боку, необхідно визначити роль окремого солдата в суспільстві. Крім усього іншого, солдат повинен мати можливість брати повноцінну участь у житті громади на особистому, соціальному та юридичному рівнях.

Відносинам між цивільними та військовими приділяється значна увага на курсах, організованих Європейським центром з досліджень проблем безпеки імені Дж.Маршалла, але мета заходу полягає у розгляді цієї теми в рамках набагато ширшої концепції спільної безпеки. Учасників — цивільних та військових зі Східної Європи та Центральної Азії — запрошують розглянути різноманітні та складні проблеми безпеки, що існують в окремих країнах та у відносинах між державами, в стратегічному контексті.

З цією метою Центр Дж.Маршалла пропонує унікальну можливість започаткувати конструктивний діалог не лише між цивільними та військовими елітами Східної Європи та Середньої Азії, але й долучити до цього західні країни, і таким чином побудувати тривалі взаємини довіри та співпраці. У зв'язку з цим, особливої ваги набуває розробка сучасних концепцій вирішення проблем взаємин між цивільними та військовими. Ще одна перевага такого підходу полягає у можливості ознайомитись з різними поглядами та обміняти набутий досвідом з представниками інших країн, що здійснюють реформи.

У майбутньому ми продовжуватимемо цю діяльність шляхом впровадження програм за участі випускників, проведення конференцій з важливих питань та організації розширених додаткових курсів з використанням найсучасніших технологій.

Учасники з України — цивільні та військові — зробили дуже помітний внесок у спільну роботу за останні кілька років. Отже, їх участь у цій програмі є насправді важливою.

⁴⁰ Биченко А., Жданов І. Соціологічне опитування УЦЕПД: народ, влада, референдум. — Національна безпека і оборона, 2000, №2, с.9.

⁴¹ Досвід роботи цивільних службовців у Міністерстві оборони показав, що їх призначенню має передувати кропітка робота по реформуванню структури центрального апарату міністерства і чіткому розподілу повноважень між цивільними та військовими. До роботи на керівних посадах залучалися: В.Шмаров — міністр оборони (1994-1996), А.Довгополий — заступник міністра оборони з озброєння (1996-2000), О.Урбан — начальник Управління зовнішніх зв'язків Генерального штабу ЗС України (1995-1996), а також кілька чоловік, які обіймали (обіймають) посади заступників начальників управління.



Микола НЕЩАДИМ,
генерал-лейтенант,
начальник Головного
управління військової
освіти Міністерства
оборони України

Т о ч к а з о р у

З моменту створення системи військової освіти в Україні велика увага приділялась питанням гуманізації військової освіти та її уніфікації з освітою в цивільних навчальних закладах, а також питанням підготовки в системі військової освіти цивільних фахівців на відповідальні посади в державних структурах, пов'язаних із виконанням функцій цивільного контролю над воєною сферою.

Так, Концепцію військової освіти в Україні (затверджена Постановою Уряду від 15 грудня 1997р. №1410), передбачено, що військова освіта інтегрується у державну систему освіти на засадах єдиної нормативно-правової бази. Крім того, Концепція має на меті «...сформувати і забезпечити розвиток високих моральних якостей громадянина України та захисника Вітчизни».

Державною програмою реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005р. (затверджена Указом Президента України від 28 липня 2000р. №927/2000), поставлено завдання «...продовжити інтеграцію військової та цивільної освіти, більш широко використовувати можливості та науковий потенціал цивільних вищих навчальних закладів, ... розширити можливості військових навчальних закладів для підготовки ... цивільних спеціалістів».

Вже сьогодні вимоги, встановлені державою для цивільних фахівців з вищою гуманітарною освітою та соціально-економічною підготовкою, розповсюджені і на підготовку військових фахівців. Крім того, в навчальних планах збільшено час на вивчення таких важливих дисциплін, як «Ділова українська мова», «Основи психології і педагогіки», «Іноземна мова», а також введено окремий курс з міжнародного гуманітарного права.

Прийнято рішення з 2001р. розпочати підготовку цивільних фахівців на відповідальні посади у державних структурах на короткострокових курсах (до двох тижнів) у Національній академії оборони України. Зараз завершується розробка програми підготовки цивільних фахівців. До неї запропоновано включити питання національної безпеки, стратегічного планування, воєнної стратегії, стратегічного воєнного лідерства, планування та керівництва стратегічними та оперативними діями тощо. **На навчання планується залучати представників органів державного управління та підприємств промисловості, представників засобів масової інформації, які висвітлюють питання оборони, а також представників політичних партій.**

Для організації курсів готується проект Постанови Кабінету Міністрів, який після узгодження з відповідними управліннями Міністерства оборони та Генерального штабу ЗС України, іншими міністерствами та відомствами буде подано на затвердження Уряду.

На наш погляд, реалізація запланованих заходів сприятиме підвищенню рівня професійної підготовки цивільних фахівців, які залучаються до виконання оборонних завдань, а відтак — поглибленню демократичного цивільного контролю над воєною сферою в Україні.

біжні партнери України. Представникам України регулярно пропонуються навчальні курси (стажування), причому участь в них цивільних фахівців, що залучаються до виконання оборонних завдань, заохочується організаторами цих заходів.

Значні можливості щодо підготовки кадрів надає американська програма IMET (Inter-

national Military Education & Training). Протягом 1994-2000рр. в рамках цієї програми Україні було виділено понад \$7 млн.; підготовку пройшли 212 чол., в т.ч. 62 цивільних з апарату Верховної Ради, урядових структур і військових формувань (табл. «Програма IMET: загальні показники») @⁴².

На навчальних курсах у Європейському центрі досліджень проблем безпеки імені Дж.Маршалла отримали освіту 96 представників України, у т.ч. 40 цивільних. Ще 200 чол. пройшли навчання на короткострокових курсах або взяли участь у семінарах #⁴³.

Значну допомогу Україна отримує в рамках програми НАТО «Партнерство заради миру»: представників нашої держави запрошують на навчання на курсах з цивільно-військових стосунків, які організуються у Бельгії, Нідерландах, Туреччині, Швейцарії, Швеції та інших країнах.

Помітну роль в організації підготовки фахівців для України відіграють і неурядові організації західних держав. В Україні добре відома «Гарвардська програма» #⁴⁴, в якій протягом трьох років взяли участь 89 представників України, в т.ч. 46 генералів і офіцерів та

Програма IMET: загальні показники

Фінансовий рік	Витрати, \$тис.	Чисельність слухачів	
		Загалом	В т.ч. цивільних
1994	600	8	1
1995	707	40	23
1996	1019	33	9
1997	1015	37	9
1998	1250	46	16
1999	1250	48	4
2000	1375	33	1
Всього	7216	212	62

⁴² За даними відділу з питань співробітництва в галузі безпеки Посольства США в Україні.

⁴³ Див.: Кеннеді Р. Україна — не буферна зона, а міст між Сходом та Заходом. — Народна армія, 29 вересня 2000р., с.3. Варто зазначити, що спеціальну освіту в рамках програми IMET і в Центрі Дж.Маршалла отримали цивільні і військові керівники досить високого рангу: серед цивільних — К.Грищенко, Л.Мінін, В.Чумаков, серед військових — генерали І.Біжан, М.Гудим, С.Малиновський, В.Мунтіян. В.Палій, Б.Пилипів, В.Ситник, О.Щикотівський та ін.

⁴⁴ Цій програмі присвячено спеціальний випуск журналу «Національна безпека і оборона» (2000, №7).



43 цивільні фахівці. Серед них — народні депутати України, представники Адміністрації Президента України, апаратів Кабінету Міністрів, РНБО України, ГВІ при Президенті України, силових структур, міністерств та відомств, науково-дослідних установ і неурядових організацій України.

Іншим прикладом може слугувати навчальна програма «Демократичні цивільно-військові стосунки», яка щорічно проводиться у Канаді із залученням фахівців з провідних університетів і неурядових дослідницьких центрів цієї держави. Кожного разу в програмі беруть участь три представники України (з міністерств оборони, закордонних справ, Апарату РНБО України та інших державних органів).

Зрозуміло, що підготовка цивільних фахівців до вирішення оборонних завдань має бути розгорнута в самій Україні — це важливе завдання загальнодержавного значення. Певні надії у цьому питанні покладаються на Національну академію оборони України, на базі якої планується організувати відповідні навчальні курси, починаючи з 2001р.

ВИСНОВКИ

Аналіз стану цивільного контролю в Україні свідчить про наявність певних позитивних тенденцій, які можуть бути закріплені і розвинуті.

Сформовано нормативно-правову основу, яка врегульовує основні питання функціонування і подальшого розвитку системи цивільного контролю над воєнною сферою. Створено мережу державних і громадських інституцій, що виконують функції контролю за діяльністю силових структур.

У системі державного управління створено органи координації і контролю діяльності силових структур, завдяки чому дієві важелі контролю над Воєнною організацією України отримав Президент України, встановлено досить надійний цивільний контроль за продажем озброєнь.

Налагоджуються механізми взаємодії між гілками влади, окремими державними органами у вирішенні питань розвитку воєнної сфери, розробки державних програм на довгострокову перспективу. Процес формування бюджету силових структур поступово вдосконалюється, стає прозорішим як для законодавчого органу, так і для громадськості.

Розширюється кадрова база цивільного контролю. Десятки цивільних експертів (дипломати, економісти, юристи) з різних державних органів, які залучалися до виконання відповідальної роботи в рамках формування державних програм розвитку воєнної сфери, становлять кадровий резерв, котрий може посилити силові структури і зміцнити цивільну складову в їх керівництві.

Вагому допомозі в підготовці цивільних експертів для роботи у силових відомствах надають зарубіжні партнери України. Водночас, підготовка цивільних фахівців для вирішення оборонних завдань має бути розгорнута в самій Україні — це важливе завдання загальнодержавного значення.

Військові формування поступово стають більш відкритими для суспільства, розвивається їх взаємодія із ЗМІ. Розгортається мережа неурядових дослідницьких та громадських організацій. Використання їх потенціалу (творчості, досвіду, активності) залежить, в першу чергу, від налагодження механізмів співпраці з державними структурами України. Тому дуже важливо, щоб державні і громадські інституції, що сьогодні виконують окремі функції цивільного контролю, з часом вдалося об'єднати в єдину систему демократичного цивільного контролю над воєнною сферою України.

Воєнна організація України департизована, політичні партії не мають помітного впливу на її діяльність. Орієнтація військових і населенням загалом на вирішення складних проблем сьогодення через наявні механізми державної влади, на основі дотримання принципів демократії створює сприятливі умови для зміцнення цивільного контролю над силовими структурами України.

3. ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВІЙСЬКОВИМИ В УКРАЇНІ: ВІДПОВІДНІСТЬ КРИТЕРІЯМ ЕФЕКТИВНОСТІ

Плани залишаються нікому не потрібною купою паперів, якщо потреби і ресурси не збалансовані.

Джон КОЛЛІНЗ

Зміцненню цивільного контролю в Україні має передувати аналіз відповідності його сучасного стану основним критеріям ефективності. Без цього важко визначити стратегічні напрями і першочергові заходи щодо подальшого розвитку системи цивільного контролю над воєнною сферою.

На відміну від попереднього розділу, де висвітлювалися здобутки на шляху становлення системи цивільного контролю в Україні, в цьому розділі наголос робиться на невирішених питаннях і негативних проявах цивільно-військових відносин. Аналіз здійснено шляхом співставлення оцінок з критеріями ефективності, сформульованими в розділі 1.

Критерій 1. Політичне керівництво держави чітко визначило роль, функції і завдання всіх силових структур

В цілому, роль, функції і завдання кожної з силових структур України на законодавчому рівні визначені. Однак, відповідні положення Конституції та законів України є надто загальними. Акти Президента України, Кабінету Міністрів, відомчі нормативні акти відкритого характеру (а відкритість — це необхідна передумова парламентського і громадського контролю) також містять мало конкретних показників та вихідних даних.

За цих умов, військовим дуже важко обґрунтувати кількість необхідних сил та засобів, обсяги фінансових, матеріальних, технічних та інших ресурсів, розробляти плани підготовки та застосування військ. Відповідно, обмежуються можливості цивільних щодо предметної перевірки бюджетних пропозицій військових, контролю спрямованості і

рівня підготовки військ, їх готовності до виконання завдань за конкретними показниками.

Наприклад, законодавство визначає функції окремих військових формувань у сфері оборони наступним чином: Внутрішнім військам МВС — «брати участь у воєнний час у територіальній обороні в районах розміщення об'єктів, що охороняються»⁴⁵, Прикордонним військам — «відбивати вторгнення на територію України озброєних формувань, припиняти збройні та інші провокації на державному кордоні України»⁴⁶.

Якщо не визначити потенційних противників, можливих напрямів загрози, то на підставі таких формулювань важко відповісти на питання: Скільки потрібно мати сил та засобів для виконання цих функцій? Якими комплексами озброєнь треба оснастити війська? Якою має бути організаційна структура військових формувань, дислокація військ? За якими показниками можна перевірити стан їх боєготовності? Як, виходячи з таких функцій, обґрунтувати бюджетні пропозиції? Під такі неконкретні функції військові можуть «обґрунтовано»

⁴⁵ Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», стаття 9.

⁴⁶ Закон України «Про прикордонні війська України», стаття 6.



довести необхідність утримання 400 тис. чол. з бюджетом \$2 млрд. Так само «обгрунтовано» цивільні можуть затвердити чисельність на рівні 20 тис. чол. і виділити на їх утримання \$20 млн. І якщо результатом стане згорання бойової підготовки, то довести, що її рівень не відповідає вимогам, буде неможливо.

Варто зазначити, що в **Державній програмі реформування та розвитку ЗС України на період до 2005р. їх функції і завдання дещо конкретизовано.** Однак, ця конкретизація поки що дуже далека від прийнятної. Наведемо лише два приклади.

У Державній програмі визначається, що «Збройні Сили повинні бути постійно готові до участі у миротворчих та гуманітарних операціях під егідою міжнародних організацій силами до однієї бригади (чисельністю 2000-3000 чол.)»⁴⁷. Але ж є суттєва різниця — підготувати 2000 чол. чи 3000 чол. Відомо, що на утримання 240-го миротворчого батальйону в Боснії (чисельністю лише 400 чол.) виділялося близько 20 млн. грн. щорічно, то чи варто закладати такі великі «ножиці»? І як перевіряти готовність військ до виконання завдань або цільове використання бюджетних коштів, якщо точно не визначено: проходити підготовку мають 2000 чи такі 3000 чол.?

Іншим прикладом є визначення в Державній програмі завдань Військово-морських сил України — «нанесення ураження об'єктам противника; сприяння Сухопутним військам у веденні бойових дій на приморських напрямках»⁴⁸.

На жаль, для таких неконкретних завдань дуже важко визначити, скільки Україні потрібно бойових кораблів (і якого класу), скільки літаків морської авіації (і яких) і чи потрібні вони взагалі? Дійсно, для «нанесення ураження об'єктам противника» можна застосувати і авіацію ВПС, і ракетні війська, і артилерію Сухопутних військ, і сили ППО. Крім того, «сприяння Сухопутним військам у веденні бойових дій на приморських напрямках» могли б забезпечити військово-морські сили Прикордонних військ і навіть морський флот загального призначення (якщо «сприяння» передбачає перевезення військ або військових вантажів морем).

Відкритими залишаються й інші питання: яка держава може напасти на Україну з моря — Росія чи Туреччина, бо жодна інша не має для цього до-

статніх сил та засобів? Якщо (теоретично) це буде Росія, то чи варто їй нападати саме з моря і чи варто Україні будувати ВМС, виходячи з можливого сценарію війни з Росією, наслідки якої були б катастрофою для всієї Європи? А якщо (знову ж таки теоретично) до агресії проти України з моря вдасться Туреччина, то чи є в когось сумніви стосовно можливої реакції на це з боку Росії (ЧФ якої буде до 2017р. базуватися в Криму)?

Якщо продовжувати ставити такі питання (а це мають робити і цивільні, і військові), то постає більш загальна проблема: чи потрібні Україні ВМС, якщо виходить з необхідності виконання ними визначених у Державній програмі завдань? Чи, може, вони потрібні, але в Державній програмі не відображені інші, більш важливі, завдання, які вони мають виконувати? Чи, може, у «справжній» (таємній) програмі все записано правильно, а згадану брошуру військові підготували лише для загального ознайомлення журналістів, громадськості та військових аташе?

Більшої уваги заслуговує положення Державної програми щодо об'єднання двох флотів (ВМС і військово-морських сил Прикордонних військ) в одне угруповання⁴⁹, здатне забезпечити захист економічної (морської) зони та кордонів України з моря в мирний час і виконувати бойові завдання на випадок агресії. При цьому вивільнені (з часом) кошти можна було б спрямувати на інші цілі, наприклад, посилити розвідку, ВПС, морську піхоту, ракетні війська.

Важливу роль у визначенні оборонних функцій і завдань мала б відігравати Воєнна доктрина. Однак, чинна Воєнна доктрина України (1993р.) вже давно застаріла, хоча протягом останніх років відбулися суттєві зміни у світі, в регіоні та поблизу кордонів України. До того ж, істотно зменшилися можливості держави щодо утримання існуючої структури Воєнної організації, внаслідок чого зниження її боєздатності стає реальною загрозою національній безпеці⁵⁰.

Ефективного механізму підготовки проекту Воєнної доктрини, як і інших законопроектів з військових питань, в Україні ще не створено. Звичайно, напрацьовано певний досвід, однак говорити про системну роботу поки що завчасно. Відповідального за розробку проекту Воєнної доктрини, очевидно, не було призначено, оскільки вже протягом п'яти років її проекти розробляють і Міністерство

⁴⁷ Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року. — Окреме видання Міністерства оборони України, Київ, 2000, с.22.

⁴⁸ Там само, с.34.

⁴⁹ Там само. Доцільність такого об'єднання експерти УЦЕПД аргументували в Аналітичній доповіді «Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальшарт?». Див.: Національна безпека і оборона, 2000, №1, с.4,33.

⁵⁰ Більш детально див.: Гавриленко А. Нужна ли Украине новая Военная доктрина? — Національна безпека і оборона, 2000, №1, с.40-47.



оборони, і групи фахівців, і окремі експерти... В травні 1997р., виступаючи в Академії ЗС, міністр оборони України О.Кузьмук заявив, що проект нової Воєнної доктрини «вже готовий» ⁵¹. Доля цього проекту невідома. Пізніше Парламент приймав рішення про розробку нової Воєнної доктрини до кінця 1999р. В ЗМІ цей документ не оприлюднювався і серед народних депутатів не поширювався. Якщо вірити нещодавній заяві Секретаря РНБО України Є.Марчука, то Україна не матиме нової Воєнної доктрини щонайменше до кінця 2001р. ⁵²

Концепція (основи державної політики) національної безпеки України (1997р.) повинна була стати основою для «формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і відомчих програм у різних сферах національної безпеки, в т.ч. у воєнній сфері. Однак, механізму втілення в життя цього положення не було визначено. Тому за чотири роки після прийняття Концепції жодного документу загальнодержавного рівня на її основі прийнято не було. Зокрема, дотепер не прийнято навіть конкретно записаних у Постанові Верховної Ради (від 16 січня 1997р. №3/97-ВР) законів України «Про національну безпеку України» та «Про зовнішню розвідку».

Чинне законодавство також містить певні суперечності і загалом не вносить можливості залучення ЗС до виконання внутрішніх функцій. Як заявив міністр оборони О.Кузьмук, окремі з них армія «вже сьогодні практично виконує», що вимагає їх чіткого врегулювання на «законодавчому рівні» ⁵³.

Нормативно-правова база України мала б закласти надійну основу для розвитку силових структур і для їх стійкого функціонування. На жаль, ці питання вона повною мірою не вирішує. Отже, проблема недостатнього фінансового забезпечення військових формувань полягає не лише в обмежених ресурсних можливостях держави, але і в невизначеності функцій та завдань силових структур відповідно до потреб і можливостей держави.

Загалом, можна говорити про обмежену ефективність системи цивільного контролю над

воєнною сферою України за цим критерієм. Нечітке визначення функцій силових структур у Конституції і законах України, відсутність переліку конкретних завдань для їх реалізації в нормативних актах не дають можливості цілеспрямовано готувати військові формування до застосування та реалістично планувати їх розвиток.

Критерій 2. Система цивільного контролю забезпечує надійну схему підпорядкування силових структур главі держави, чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними та військовими

Ставити під сумнів надійність підпорядкування силових структур України всенародно обраному главі держави немає підстав — Президент України здійснює, фактично, одноосібне керівництво їх діяльністю. Формальні (і особливо реальні) важелі контролю з боку Президента значно переважають важелі впливу на військові формування з боку Кабінету Міністрів або Верховної Ради. В умовах частих змін Уряду і тривалого політичного протистояння між Президентом і Верховною Радою таку практику можна вважати виправданою.

Законодавство України розмежовує повноваження і сфери відповідальності між органами державної влади, причому прийняття рішень стратегічного характеру віднесено до повноважень Президента ⁵⁴. Роль Парламенту зводиться до значною мірою формального затвердження проекту військового бюджету та розгляду законопроектів щодо функціонування силових структур, підготовлених, як правило, цими ж структурами.

Кабінет Міністрів вирішує переважно оперативні питання, пов'язані з діяльністю силових структур. Реалізація дійсно важливих функцій Прем'єра («в межах своїх повноважень спрямовувати, координувати та контролювати діяльність Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державного комітету у справах

⁵¹ Див.: Згурець С. Вперед — у минуле! — День, 25 квітня 2000р., с.3.

⁵² Такий висновок можна зробити із заяви Є.Марчука про те, що розробку Стратегії національної безпеки України планується завершити в першій половині 2001р., і що ця Стратегія могла б стати основою для розробки Воєнної доктрини України. Див.: ІНТЕРФАКС-УКРАЇНА, 9 жовтня 2000р.

⁵³ Кузьмук О. Розвиток Збройних Сил України — процес плановий, всебічно обґрунтований та прозорий для суспільства. — Народна армія, 24 лютого 2000р., с.4. На необхідності врегулювання питань внутрішніх функцій ЗС України на законодавчому рівні експерти УЦЕПД наголошували в січні 2000р. (Національна безпека і оборона, 2000, №1, с.48-52).

⁵⁴ Окремі прогалини і протиріччя в чинному законодавстві зберігаються. Так, згідно з Конституцією України, Президент України є Верховним Головнокомандувачем лише Збройних Сил, хоча в інших законодавчих актах оборонні функції покладено і на Прикордонні війська, Внутрішні війська МВС, сили Цивільної оборони МНС, підрозділи Служби безпеки та ін. Така невизначеність Основного Закону може спричинити правові колізії, наприклад, коли в своїх розпорядженнях (директивах) Верховний Головнокомандувач буде визначати бойові завдання не лише Збройним Силам, а й іншим військовим формуванням.



охорони державного кордону України та Управління державної охорони» @⁵⁵) не підкріплена належними організаційними і кадровими ресурсами.

По-перше, на відміну від інших важливих сфер діяльності Уряду, не було утворено відповідного Урядового комітету, який би здійснював підготовку та узгодження урядових рішень відповідно до стратегії державної політики в правоохоронній та війсьній сферах.

По-друге, формальна зміна (наприкінці 1999р.) попередньої схеми підпорядкування керівників силових міністерств, що передбачала підготовку стратегічних рішень у сферах їх відповідальності виключно президентськими структурами, не призвела до підвищення ролі Уряду. Міністри оборони та внутрішніх справ не увійшли до складу жодного з Урядових комітетів, що також підтверджує незначну роль КМ у системі контролю над силовими структурами.

По-третє, у Програмі діяльності Уряду «Реформи заради добробуту» стратегічні напрями розвитку правоохоронної і військової сфер відсутні взагалі; відповідно, в ній не визначені першочергові завдання, терміни і механізми їх виконання, ресурсне забезпечення #⁵⁶. Це означає, що *реформи* в силових структурах, а також забезпечення *добробуту* військових і членів їх сімей не віднесено до пріоритетних напрямів діяльності Уряду.

Існує певне дублювання повноважень РНБО України (яку очолює Президент) і Уряду: обидві структури мають повноваження щодо координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони @⁵⁷.

Таким чином, склалася суперечлива ситуація, коли (а) Президент України має широкі повноваження щодо контролю за діяльністю військ, однак його відповідальність за стан справ по суті є обмеженою, оскільки він не вирішує фінансових питань і не має структур для вирішення поточних проблем забезпечення Воєнної організації; (б) Верховна Рада вирішує питання бюджетного фінансування, однак не затверджує програм розвитку у війсьній сфері, а тому не несе відповідальності за їх реалізацію; (в) Кабінет Міністрів стратегічних питань не вирішує, а тому за кінцеві результати не відповідає (до то-

го ж Уряди в Україні змінюються надто часто). Відтак, хоча нагляд за силовими структурами і є досить дієвий, однак відповідальних за їх нинішній кризовий стан знайти важко.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що в Україні відсутній механізм безпосереднього контролю і відповідальності цивільних. У силових структурах на керівних посадах цивільних практично немає, а тому їх повноваження і відповідальність перекладаються на військових. Отже, на ключових напрямках, в демократичних країнах традиційно очолюваних цивільними (контроль за втіленням в життя державної воєнної політики, тилове і технічне забезпечення, підготовка кадрів і виховна робота, міжнародне співробітництво, законотворчість, зв'язки з органами державної влади тощо), в Україні керують генерали. Оскільки всередині силових структур цивільні за ці сфери формально нібито не відповідають, то військові фактично «контролюють» самі себе. Результат відомий: Воєнна організація України, насамперед її основна складова — Збройні Сили — перебувають у стані глибокої кризи.

Відомий він не лише експертам, але й пересічним громадянам України, про що свідчать результати опитувань, проведених соціологічною службою УЦЕПД (діагр. «Оцінка громадянами змін, що відбуваються в армії»). Лише 4,4% громадян вважають зміни в армії «плановим процесом реформування», натомість дві третини опитаних схиляються до негативних оцінок: 29,8% громадян визначають їх не інакше, як «поступовий розвал, що набув ознак незворотного процесу»; приблизно однакове число прихильників відповіді «вимушений процес скорочення зі спробами реформ» (17,6%) та варіанту «малокерований процес скорочення з імітацією реформ» (17,1%) та варіанту «не відбувається ніяких змін» (6,1%). Лише 4,4% вважають це «плановим процесом реформування», а 25% вважають важко оцінити.

Оцінка громадянами змін, що відбуваються в армії, % опитаних



⁵⁵ Див.: Додаток 1 до Постанови КМ України від 21 січня 2000р. №83 «Функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Урядового Секретаря Кабінету Міністрів». Варто нагадати, що Закон України «Про Кабінет Міністрів», який би закріпив розподіл повноважень і відповідальності в системі виконавчої влади, так і не прийнято (і навіть остаточно не узгоджено його окремі ключові положення).

⁵⁶ Див.: Гриценко А. Программа правительства: есть ли таковая вообще? — Зеркало недели, 18 марта 2000г., с.7.

⁵⁷ Див.: Картавцев В., Черноусенко О. Концептуальні засади і проблеми нормативно-правового регулювання системи національної безпеки України. — Політика і час, 1998, №1, с.3-9.



скорочення з імітацією реформ» (17,1%).

Оцінки стану боєготовності ЗС України та інших військових формувань викладено в Аналітичній доповіді УЦЕПД «Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт?», яка була оприлюднена в лютому 2000р. Основний висновок зводився до наступного: бойова готовність військових формувань залишається низькою, і без рішучих дій з боку політичного керівництва держави Воєнна організація в недалекому майбутньому буде неспроможною надійно захистити національні інтереси України від загроз воєнного характеру @⁵⁸. На жаль, за вісім місяців, що минули з того часу, підстав для оптимізму не з'явилося.

Кілька років тому і глава держави @⁵⁹, і військові керівники давали об'єктивну оцінку стану боєготовності ЗС України. Тоді, в 1996р. (коли і військова техніка була новішою, і оборонний бюджет перевищував його нинішній рівень у кілька разів), генерал-полковник І.Біжан стверджував, що бойова готовність армії знижується #⁶⁰. Зараз же, у 2000р., **все частіше звучать загальні декларації на кшталт готовності ЗС виконати будь-які завдання Президента і надійно захистити Батьківщину.**

Нерідко цивільні, які не мають належної підготовки з військових питань, оцінюють рівень бойової готовності військ за кількістю основних видів озброєнь (танків, літаків, кораблів, комплексів ППО), а також чисельністю особового складу ЗС. Дійсно, за цими показниками Україна виглядає значно краще, ніж переважна більшість європейських держав. Однак, чисельність армії та кількість озброєнь — це лише дві складові; не менш важливими показниками є рівень бойової підготовки, стан забезпечення ЗС матеріально-технічними ресурсами, морально-психологічний стан військових та багато інших. Нижче наведено окремі кількісні і якісні оцінки цих параметрів, зроблені самими військовими.

Бойова підготовка

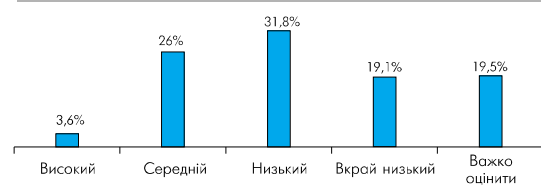
Рівень бойової підготовки ВПС України, розвиток яких визначено одним з *пріоритетів* розвитку ЗС, викликає тривогу: «Щодо загальної картини життя нашого виду Збройних Сил, то ми цього року зіткнулися ще з більшими труднощами. Пального отримали в чотири рази менше, ніж за аналогічний період минулого року» #⁶¹. Через це лише близько 40% льотчиків мають можливість літати #⁶².

В інших видах ЗС ситуація аналогічна: «Недостатнє матеріальне забезпечення робить бойове навчання спрощеним та обмеженим. А більшість одиниць військової техніки перебуває на довгостроковому зберіганні і через відсутність пального майже не експлуатується. Особового складу частини та підрозділи мають небагато. Тому широкомасштабних навчань з повним розгортанням, залученням великої кількості людей, не проводиться» #⁶³.

Проблеми бойової підготовки тривожать і командування Прикордонних військ: «Перевірки показують, що робота з професійного становлення командирів з'єднань, частин і підрозділів кордону має поверховий характер. Забуто старі, перевірені часом форми, а нові, більш ефективні, — не знайдено. Як результат — недосконалість роботи всієї системи кадрової підготовки... Треба дивитися правді в вічі: рівень підготовленості, особливо прапорщиків, військовослужбовців за контрактом і строковиків до виконання завдань з охорони кордону в сучасних умовах поки ще далекий від бажаного» #⁶⁴.

Громадяни України ілюзій щодо готов-

Оцінка громадянами рівня підготовки військових, % опитаних



⁵⁸ Слід зазначити, що такі оцінки давали й інші експерти: «Военная реформа, понимаемая только как структурное и количественное изменение армии, и отданная на откуп военному ведомству, пробуксовывает... Положение в военной сфере, состояние Вооруженных Сил становятся нетерпимыми и требуют принятия экстраординарных мер». Див.: Медведь А. Современное состояние и перспективы гражданского контроля над Вооруженными Силами Украины. — Украинский центр исследования международной безопасности, Киев, 1999, с.23.

⁵⁹ Україні потрібні не потішні війська, а повноцінна армія. Виступ Президента Л.Кучми на розширеному засіданні колегії МО 13 грудня 1996р. — Урядовий кур'єр, 17 грудня 1996р., с.3,4.

⁶⁰ «Брак коштів на закупівлю палива, запасних частин призводить до того, що втрачають свою кваліфікацію льотчики, танкісти, автомобілісти. Без достатньої практичної підготовки знижується рівень навченості особового складу і злагодженість усіх видів і родів військ ЗС України. Особливу стурбованість викликає стан ВПС і Військ ППО, бойова готовність яких продовжує знижуватися. Це пов'язано з низьким рівнем справності та недостатнім запасом ресурсу основних типів літаків та авіаційних засобів ураження... Збройні Сили спроможні виконати поставлені завдання з певними обмеженнями, а саме: збільшуються строки приведення в бойову готовність через неуккомплектованість особовим складом, відсутність планового постачання пально-мастильних матеріалів та інших матеріально-технічних засобів». Див.: Біжан І. Гарант безпеки і територіальної цілісності держави. — Урядовий кур'єр, 3 вересня 1996р., с.7.

⁶¹ Стрельников В. Військова авіація тримається на відданих їй людях. — Народна армія, 23 серпня 2000р., с.4.

⁶² Бадрак В. Украинское оружие XXI века. С кем дружить? — Зеркало недели, 16 сентября 2000г., с.2.

⁶³ Лавренюк А. Командирські пріоритети підполковника Литвина. — Народна армія, 21 квітня 2000р., с.5.

⁶⁴ Шишолін П. Прикордонні війська довели народу України свою здатність виконувати покладені на них завдання за будь-яких умов. — Прикордонник України, липень 2000р., №21, с.3,4.



ності ЗС та інших військових формувань захистити їх на випадок серйозної загрози не мають (діагр. «Оцінка громадянами рівня підготовки військових»). Більше половини (50,9%) респондентів оцінюють рівень підготовки військових як «низький» і «вкрай низький», менше третини (29,6%) — як «високий» і «середній».

Тилове забезпечення

Інакше як боротьбою за виживання військ, службу військових тиловиків назвати важко: «Якщо продовольчий кошторис військового відомства передбачає 283 млн. грн., то реально можна розраховувати лише на 170 млн. грн. На сьогодні продовольче забезпечення одного солдата в день реально обходиться в 4,65 грн. Ще в березні ця сума склала 3,60 грн.»⁶⁵ Не менше проблем і в «пріоритетних» ВПС: «На півроку для продовольчого забезпечення військових частин ВПС виділено коштів фактично 13% від необхідних»⁶⁶. І в Прикордонних військах ситуація з тиловим забезпеченням не краща, ніж у ЗС України: «В першому півріччі 2000р. робота тилу здійснювалась в умовах недостатніх обсягів виділених на утримання військ асигнувань. Адже реально ми отримали лише 55% від запланованих кошторисом Прикордонних військ коштів. На продовольче забезпечення було виділено лише 36% від запланованих кошторисом грошей, однак тиловики і прикордонники примудряються годувати особовий склад і в таких умовах»⁶⁷.

Медичне забезпечення

Ситуація просто нестерпна: «Наша мінімальна потреба на придбання медикаментів, підтверджена Мінфіном і Мінекономіки, становить 220 млн. грн. на рік. Після коригування в Кабінеті Міністрів нам повідомляють, що мінімально достатній рівень фінансування медичної служби — 70 млн. грн., але в бюджет закладають тільки 19 млн. грн., а реально проплачують рахунки на 8 млн. грн., що становить 3,6% від потреби. У 2000р., напевно, буде ще гірше»⁶⁸.

Технічне забезпечення

Фінансування витрат на закупівлю військової техніки та озброєнь — просто мізерне. «Фінансування ЗС здійснюється у мінімальних розмірах, які дають можливість лише підтримувати повсякденну життєдіяльність військ, відмовившись від високотратних програм їх підготовки та матеріально-технічного оснащення»⁶⁹. Протягом останніх п'яти років держава планувала виділити на закупівлю, модернізацію та ремонт озброєння та військової техніки \$311 млн. На ці кошти можна було б: закупити 10 літаків МіГ-29, або оснастити новою технікою⁷⁰ один танковий полк, або побудувати один фрегат. Однак, навіть цього (незначного за п'ять років) оновлення техніки не відбулося, оскільки плани фінансування жодного разу не виконувалися.

За розрахунками фахівців Національного інституту стратегічних досліджень⁷¹, через відсутність поповнення необхідними запасними частинами та іншими матеріальними засобами, через несвоєчасне проведення регламентних робіт і ремонту бойовий потенціал України знижується на 9% щорічно. Отже, сьогодні він не перевищує 20% бойового потенціалу, який Україна мала в 1991р. Якщо ж врахувати відсутність у військових повноцінних навичок експлуатації техніки та озброєння, то його можна оцінити на рівні 10%.

Дотримання закону

Здавалося б, за кризових умов варто економити кожен копійку. Однак, факти свідчать про інше: «Безгосподарність, безвідповідальність, нехлюйство, небажання захищати економічні інтереси держави стали для окремих командирів та начальників нормою поведінки... У 1999р., порівняно з 1998р., втрати та нестачі військового майна зросли майже у 2,5 рази. Найбільші суми втрат і нестач матеріальних цінностей допущені у військах Західного та Північного оперативних командувань — відповідно 9,3 млн. грн. та 7,6 млн. грн... Збільшилися обсяги й фінансових порушень. Майже вдвічі зросли незаконні витрати бюджетних коштів... Допущені розтрата і кра-

⁶⁵ Ткачук Р. Ризик невиконання договорів має дорівнювати нулю. — Народна армія, 13 липня 2000р., с.5.

⁶⁶ Лисиця Н. Шлях до майстерності і серця пілота пролягає... через служби тилу. — Народна армія, 26 вересня 2000р., с.3.

⁶⁷ Ліщинський О. Незважаючи на труднощі, війська забезпечуються всім необхідним. — Прикордонник України, №21, липень 2000р., с.5.

⁶⁸ Білий В. Військова медицина: була, є і повинна бути. — Народна армія, 7 квітня 2000р., с.4.

⁶⁹ Щикотовський О. Роль державних службовців у структурах Збройних Сил України та шляхи її підвищення. — Народна армія, 31 березня 2000р., с.3.

⁷⁰ Танками Т-80УД, 152мм САУ типу 2С19, ЗРК «Стріла 10МЗ» та іншою технікою.

⁷¹ Національна безпека України, 1994-1996 рр. — Національний інститут стратегічних досліджень, Київ, 1997, с.75.

⁷² Ткачук Р. Спрутові злочинності у військах протистоятиме централізована контрольна система. Нотатки зі зборів контрольно-ревізійних органів. — Народна армія, 18 травня 2000р., с.4.



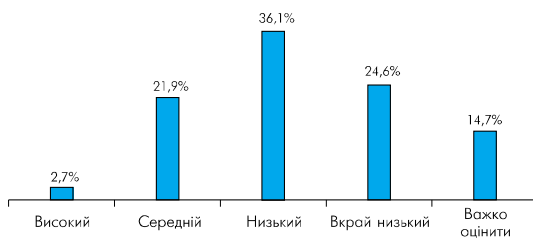
діжки на суму 318 тис. грн., до яких причетні в т.ч. і фінансові працівники, тобто ті, кому державні кошти ввірені по службі. Найбільш значними є втрати та нестачі паливно-мастильних матеріалів та техніки, які, порівняно з 1998р., зросли майже у десять разів»⁷².

Духовний стан військових

Результати соціологічних досліджень підтверджують, що соціальний настрій офіцерів протягом останніх років був переважно негативним. За умов, коли бойова підготовка символічна, а соціальні проблеми забирають усі сили, кадрові військові часом навіть кінчають життя самогубством. «Офіцери — люди, які мають вищу освіту, великий потенціал — сьогодні не можуть себе реалізувати. Вони почуваються непотрібними своїй державі... В когось постійна стресова ситуація може викликати зрив, призвести до самогубства», — вважає заступник військового прокурора Київського гарнізону Г.Рябенко⁷³. В 1999р. у ЗС України сталося понад 60 суїцидів. Для порівняння: в армії США, яка налічує вп'ятеро більше особового складу, в 1999р. було 65 самогубств.

Як свідчать результати соціологічного опитування УЦЕПД, населення України низько оцінює моральний дух і стан військової дисципліни (діагр. «Оцінка громадянами

Оцінка громадянами морального духу і дисципліни в ЗС та інших військових формуваннях, % опитаних



морального духу і дисципліни в ЗС та інших військових формуваннях»). Понад 60% громадян оцінюють рівень морального духу і дисципліни військових як «низький» і «вкрай низький», лише 2,7% опитаних вважають його «високим».

Загалом, без належної уваги з боку цивільного керівництва держави армія опинилася в стані глибокої кризи: стан бойової підготовки, тилового й технічного забезпечення, за свідченням самих же військових, можна визнати незадовільним. Духовний стан військовослужбовців є пригніченим. З урахуванням інших показників (підготовка штабів, стан техніки та озброєння тощо), можна дійти висновку

про неготовність Збройних Сил до виконання покладених на них завдань. Готовність Прикордонних військ та інших військових формувань можна вважати обмеженою.

Отже, Україні ще не вдалося побудувати надійну систему цивільного контролю, з чітким розмежуванням повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними і військовими. Стан цивільного контролю над воєнною сферою в Україні, на думку експертів УЦЕПД, не можна визнати задовільним, оскільки порушується один з основних його принципів — відповідальність цивільних за рівень ефективності силових структур.

Критерій 3. Система цивільного контролю забезпечує ефективний нагляд за силовими структурами з боку Парламенту, насамперед, через прийняття і контроль за виконанням військового бюджету



Т о ч к а з о р у

Георгій КРЮЧКОВ,
народний депутат України

Попри всі декларації щодо зміцнення правових засад, обіцянок запровадити дієвий цивільний контроль, незважаючи на зобов'язання, взяті за угодами України в рамках співробітництва з європейськими структурами, в т.ч. з НАТО, воєнна сфера все ще залишається значною мірою закритою для цивільного контролю.

Повноваження Верховної Ради, відповідно до Конституції України, обмежені визначенням засад зовнішньої політики, прийняттям відповідних законів, ратифікацією міжнародних угод, прийняттям Державного бюджету, здійсненням через Рахункову палату контролю за виконанням бюджету, в т.ч. стосовно витрат на національну оборону, затвердженням загальної структури, чисельності, визначенням функцій Збройних Сил, Служби безпеки та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

На відміну від демократичних країн світу, Парламент України позбавлений правових підстав впливати на вирішення кадрових питань у воєнній сфері, без чого контроль фактично втрачає свою ефективність. Парламентські комітети взагалі не наділені контрольними функціями. І хоча вони розглядають питання про хід виконання тих чи інших законів, формально це не узгоджується з нормами Конституції.

За останній час Верховною Радою прийнято низку правових актів, якими законодавство у сфері оборони приведене у відповідність до Конституції. Однак це не стосується Служби безпеки України, оскільки відповідний законопроект досі до Верховної Ради не поданий. Ухвалені Парламентом закони не завжди виконуються. Стан аналітичного забезпечення процесу здійснення цивільного, в т.ч. парламентського, контролю над воєнною сферою, на мою думку, не можна визнати задовільним.

⁷³ Див.: Ким Ю. Квартира для майора. Бытовые проблемы — наиболее частые причины офицерских самоубийств. — Киевские ведомости, 23 июня 2000г., с.10.



Нинішні повноваження Верховної Ради з контролю над військовими, порівняно з практикою розвинутих демократичних країн, є досить обмеженими. Реально, жодний із її важелів впливу на силові структури не є ефективним.

Українським законодавством взагалі не передбачені такі «класичні» повноваження Парламенту, як ухвалення довгострокових загальнодержавних програм у воєнній сфері, узгодження ключових кадрових призначень, визначення основних засад і контроль кадрової політики в силових структурах, стану боєготовності військ, широкі контрольні функції профільного парламентського комітету.

Проблема полягає в тому, що повноваження Верховної Ради були суттєво обмежені саме з прийняттям Конституції України. Отже, посилити вплив Парламенту на вирішення військових проблем можна лише внесенням змін і доповнень до Основного Закону, що сьогодні малоімовірно, з огляду на внутрішню політичну ситуацію в країні.

Указом глави держави затверджено Державну програму реформування та розвитку ЗС України на період до 2005р. Програма схвале-

на без попереднього широкого обговорення у Парламенті, і цього не вимагає Конституція України. Примітно, що в цьому документі визначено параметри загальної чисельності ЗС #⁷⁴, хоча, згідно з Конституцією України, це є прерогативою виключно Верховної Ради. Не розглядаються Парламентом програми розвитку й інших силових структур, що зменшує ймовірність їх належного фінансування на етапі реалізації.

Верховна Рада, фактично, не має впливу на кадрову політику у воєнній та правоохоронній сферах. Згідно з чинним законодавством, Президент, без узгодження з Парламентом призначає (звільняє з посади) міністра оборони, начальника Генерального штабу, керівників інших силових структур; призначає заступників силових міністрів, затверджує перелік посад, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом у ЗС, присвоює вищі військові звання тощо.

Парламентський контроль у сфері військово-технічного співробітництва теж практично відсутній #⁷⁵. Актами Президента та Уряду регламентуються всі питання щодо експорту-імпорту озброєнь і військової техніки.



Анатолій ЛОПАТА, генерал-полковник, в 1993-1996рр. — начальник Генерального штабу ЗС України

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ РОЗВІДУВАЛЬНИХ СЛУЖБ

Т о ч к а з о р у

Відповідно до конституційного принципу розподілу влади, контроль за діяльністю розвідувальних служб має здійснюватися виконавчою та законодавчою гілками влади. Досвід останніх років свідчить, що головна роль у здійсненні контрольних функцій над розвідслужбами залишається за главою держави. Це пов'язано з тим, що організація розвідувального товариства держави проходить в умовах жорсткої таємності. Тому контрольні функції в Парламенті по відношенню до розвідки залишаються за відповідними комітетами та підрозділами, причому до проблем розвідки мають відношення лише окремі особи.

Слід визнати, що контрольні функції набувають суто формального характеру при дотриманні парламентаріями неписаних принципів безумовної підтримки акцій розвідслужб та невтручання в перевірки або дослідження спеціальних методів та організації операцій розвідки, фінансової підтримки її заходів тощо. Такий підхід до контролю з боку парламенту помилковий, тому що в цьому разі розвідслужби невідповідно суспільству, що дозволяє їм планувати і здійснювати будь-які операції під прикриттям забезпечення національних інтересів, порушуючи законодавство власної держави. Тому **необхідно, щоб у Парламенті був створений постійно діючий комітет з особливим статусом для здійснення контролю за діяльністю розвідслужб. Його діяльність могла б охоплювати наступні питання:**

- ❖ розгляд проекту бюджету розвідслужб і контролю за використанням фінансів протягом року;
- ❖ розробка проектів законодавчих актів в галузі розвідки (у т.ч. зовнішньої);
- ❖ контроль за організаційною структурою розвідслужб;
- ❖ затвердження кандидатур, що подаються Президентом для призначення на посади голови та першого заступника голови розвідслужби, а також керівників військової розвідки, посади яких відповідають категорії генерал-лейтенант — генерал-полковник;
- ❖ аналіз діяльності розвідслужб та окремих проблем, у вирішенні яких розвідка зіграла суттєву роль.

Деякі питання діяльності розвідки та спецслужб можуть бути прерогативою виключно Президента та Ради національної безпеки і оборони України. Такі питання потребують законодавчого визначення та розмежування контрольних функцій за діяльністю розвідслужб між двома гілками влади.

На мою думку, в здійсненні контролю над воєнною розвідкою України безпосередню участь повинні брати: начальник Генерального штабу, Секретар Ради національної безпеки і оборони, а також керівник юридичної служби Міністерства оборони. В державі повинен бути Комітет (Рада) національної розвідки — для координації діяльності розвідорганів усіх силових структур, узагальнення та перевірки інформації і висновків з найважливіших досліджень та пропозицій стосовно національної безпеки і оборони.

Контроль за діяльністю розвідувальних служб держави повинен передбачати участь у цьому процесі ЗМІ, які отримують загальнодоступну інформацію на основі Закону України «Про свободу слова». Водночас, головною проблемою, яку може створити активне втручання журналістів у висвітленні проблем розвідки, є те, що до цього часу не можна знайти баланс між свободою преси, правом громадян на отримання інформації та розумним обмеженням спеціальної інформації з метою захисту державних таємниць.

⁷⁴ Наприклад, на 2005р. — 375 тис. чол., у т.ч. 295 тис. військових.

⁷⁵ «Конгресс США должен быть уведомлен о любом контракте в сфере продажи вооружений стоимостью свыше \$25 млн. и о продаже любой системы вооружения или вида оружия, стоимость одной единицы которой составляет \$7 млн. После чего законодательный орган США должен на протяжении 30 дней принять или положительное решение, или запретить контракт». Див.: Кудашкин В. Сравнительно-правовой анализ военно-технического сотрудничества ведущих мировых экспортеров вооружения и военной техники. — Военно-техническое сотрудничество, 2000, №34, с.52.



Немає інформації про діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у військах, жодного звіту про дотримання прав і свобод людини серед військових або членів їх сімей оприлюднено не було.

Крім обмеженого впливу Парламенту на визначення пріоритетів розвитку військових формувань, суттєвим чинником кризового стану їх фінансування є **недосконалість самого бюджетного процесу**.

Практика обмеження його рамками лише одного року вже продемонструвала свою неефективність, тому процедура формування (обґрунтування) бюджету на національну оборону потребує серйозних змін. Світовий досвід пропонує раціональні підходи до підготовки й затвердження оборонного бюджету. Як правило, вони базуються на циклічному (один цикл — два-три роки) програмно-цільовому методі «планування — прогнозування — бюджетування». В основу цього процесу покладені довгострокові плани розвитку, які щорічно коригуються.

Часова обмеженість — не єдина проблема бюджетного процесу. Не менш важливими чинниками є часті зміни податкового законодавства, значний «тіньовий» сектор в економіці, нефункціональність бюджету — все це ускладнює як наповнення його доходної частини, так і ефективне використання виділених коштів. Водночас, без вирішення цих питань важко розраховувати на стабільне фінансування силових структур, на перехід від «боротьби за виживання» — до розвитку, наближення до стандартів передових держав. І тут роль парламентського контролю (у широкому сенсі) над військовою сферою могла б бути більшою.

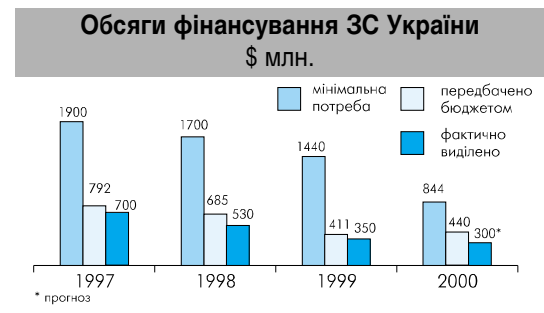
Сьогодні ж склалася досить таки абсурдна ситуація. Верховна Рада нібито виступає за глибоке реформування війська, за зміцнення обороноздатності країни і водночас: Парламент затверджує оборонний бюджет, якого не вистачає навіть на утримання особового складу на прийнятному рівні; про бойову підготовку, а тим більше про глибоке реформування не варто й згадувати; Парламент затверджує таку чисельність військових формувань, яку економіка країни не буде спроможною утримувати навіть через 15-20 років стійкого економічного зростання (на рівні 5-7% ВВП щорічно).

За цих умов дуже **важко говорити про ре-**

алізм оцінок, готовність приймати важливі політичні рішення і загалом — про відповідальність законодавчого органу за боездатність військ. Очевидно, серед причин такого стану справ — недостатня поінформованість народних депутатів, низький рівень аналітичного забезпечення діяльності парламентських комітетів і окремих депутатів.

Наприклад, за оцінками військових, нормативна потреба Міністерства оборони в асигнуваннях на 1999р., складала 29,6 млрд. грн., мінімальна потреба — 9,8 млрд. грн.⁷⁶ Водночас, бюджетом на національну оборону було передбачено лише 1,7 млрд. грн. — у шість разів менше від мінімальної і в 17 разів (!) менше від нормативної потреби. **Власних розрахунків бюджетних потреб, які б відрізнялися від оцінок військових, ні Комітет з питань національної безпеки і оборони, ні Комітет з питань бюджету не оприлюднювали. Якщо дисбаланс між нормативними потребами військових і можливостями держави сягає вже не 17%, а 17 разів, значить «косметичними» змінами ситуацію поліпшити неможливо, потрібно приймати відповідальні політичні рішення.**

Стала тенденція падіння обсягів оборонного бюджету в Україні спостерігається вже протягом кількох років (*діагр. «Обсяги фінансування ЗС України»*). Як наслідок, на утримання одного військовослужбовця в Україні виділяється близько \$1550 на рік, тоді як у Росії — \$3750, Туреччині — \$12700, Угорщи-



ні — \$14750, Польщі — \$18350. Якщо ж порівнювати з розвинутими державами Заходу, то для Франції і ФРН цей показник перевищує \$90 тис., Великої Британії — \$170 тис., США — \$190 тис. Отже, **на відміну від України, в цих державах владні структури, в т.ч. Парламент, змогли знайти баланс між потребами обороноздатності і можливостями їх ресурсного забезпечення.**

⁷⁶ «Враховуючи реальний економічний стан держави, МО України було визначено мінімально-необхідну потребу в асигнуваннях, тобто той рівень, який дозволить Збройним Силам України забезпечити живучість військ до моменту економічної стабілізації держави — 3,1 млрд. грн. Згідно з Законом України «Про Державний бюджет України на 1999 рік»... обсяги видатків на національну оборону визначені в розмірі 1,7 млрд. грн.» Див.: Мунтіян В. Проблеми воєнного бюджету України. Демократичний контроль і Збройні Сили України (матеріали семінару від 25 січня 1999р.). — Український центр досліджень міжнародної безпеки. Публікації, травень 1999р., №9, с.24-30, <http://www.isn.ethz.ch/cmr/library/index.htm>.

⁷⁷ «Утримання професійних збройних сил НАТО чисельністю 150 тис. військовослужбовців оцінюється в розмірі \$3,2-3,4 млрд.» Див.: Матюх М. Професійна армія. За яких умов бажане стане реальністю? — Народна армія, 21 квітня 2000р., с.3.

За оцінками експертів УЦЕПД, утримання Збройних Сил нинішньої (і затвердженої на 2005р.) чисельності, за стандартами НАТО, потребує \$5,5–7,5 млрд. на рік, що сягає розміру всього державного бюджету України. Примітно, що ці оцінки загалом спів-



падають з розрахунками військових #77.

Населення України ілюзій щодо обсягів фінансування військових не має і оцінює його рівень відповідно (діагр. «Оцінка громадянами оборонного бюджету України»). Нинішній оборонний бюджет оцінюють як «низький» або «вкрай низький» 64,2% респондентів. Лише 6,1% вважають його рівень «достатнім», 0,5% — «надто високим».

Отже, можливості парламентського контролю над воєнною сферою в Україні є досить обмеженими. Однак, навіть наявні важелі впливу на ситуацію у військах Верховна Рада використовує неефективно. Парламент поки що не готовий запропонувати шляхи кардинального поліпшення стану справ у силових

структурах, ініціювати підготовку і прийняття, спільно з Президентом і Урядом, відповідальних політичних рішень у воєнній сфері.

Парламентський контроль над військовими формально існує, однак нинішній стан боєздатності військ і відсутність помітних зрушень на краше свідчать про те, що за критерієм ефективності він ще дуже далекий від світових стандартів і потребує наповнення реальним змістом.

Критерій 4. Система цивільного контролю забезпечує високий престиж військової служби у суспільстві, високий рівень довіри до силових структур серед населення

Престиж військової служби в Україні є дуже низьким. Про це свідчать ряд показників, перш за все — дані соціологічних досліджень. Згідно з результатами опитування, проведеного УЦЕПД, професійну військову службу (офіцер, прапорщик, контрактник) вважають «престижною» та «дуже престижною» близько третини (34,4%) громадян. Серед запропонованих в анкеті 15-ти професій військовим респонденти відвели лише десяту позицію (діагр. «Оцінка населенням престижності професій»). Позаду професії військового залишилися тільки заняття, що не передбачають високого кваліфікаційного та освітнього рівня.

Низькою є оцінка престижу військової служби і самими військовими професіоналами (офіцерами і прапорщиками), причому частка тих, хто вважає престиж військової служби низьким, помітно зростає. Якщо в 1993р. престиж професії військового як «низький» або «дуже низький» оцінили 61% опитаних, то в 1998р. — вже 87% #78.

Іншим показником падіння престижу військової служби в очах самих професіоналів є їх небажання передати власну професію дітям. Причому, якщо в 1993р. таке небажання висловили 49% опитаних, то в 1998р. — вже 66% #79.

Якщо врахувати, що престиж професії зумовлюється системою заохочень та винагород (у першу чергу, матеріальних), що їх встановлюють держава та суспільство для певної професійної групи, то падіння престижу професії військового в Україні стає зрозумілим. Головними його причинами є наступне.

Оцінка населенням престижності професій, % опитаних



⁷⁸ Див.: Афонін Е. Становлення Збройних Сил України: соціальні та соціально-психологічні проблеми. — Київ, 1994, с.242, 246; Гречанінов В. Україна — держава нездійснених надій: незалежний погляд на вибір політичного курсу розвитку України. — Київ, 1999, с.32.

⁷⁹ Див.: Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт? — Аналітична доповідь УЦЕПД, Національна безпека і оборона, 2000, №1, с.11.



Професія військового вже не дозволяє матеріально забезпечувати більш-менш пристойний рівень життя військовика та його сім'ї. Хоча в 2000р. було підвищено посадові оклади військовослужбовців і грошове утримання стали виплачувати регулярно, до нормалізації соціально-економічного становища військових ще дуже далеко.

Порушуються встановлені законом соціальні права військовослужбовців. Законодавча норма про «військову службу за контрактом офіцерського складу»^{#80} не працює, вимоги про «заборону обмежень прав військовослужбовців»^{#81} не дотримуються. Так, у січні 2000р. рішенням Уряду були «тимчасово» суттєво обмежені соціальні права військовослужбовців^{#82}. Отже, «реальна практика часто суперечить і Конституції України, і міжна-

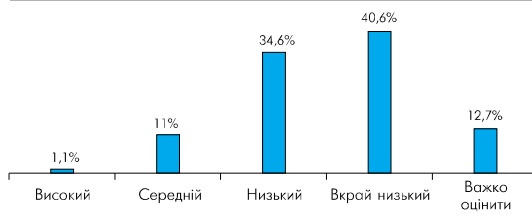
посадових окладах^{@84}, але й в різних розмірах страхових сум обов'язкового державного страхування. Так, на випадок смерті працівників прокуратури, органів внутрішніх справ, митної служби, податкової адміністрації та деяких інших структур страхова сума визначається, як правило, в розмірі десятирічної зарплати і складає 40-70 тис. грн. Водночас, для військовослужбовців страхова сума визначена в розмірі стократного середньодушового сукупного доходу і становить лише 4100 грн. Отже, обсяги страхових сум відрізняються у десять і більше разів^{#85}.

Великі надії суспільство і самі військові покладають на професіоналізацію військової служби. Однак, за збереження нинішніх підходів до воєнної реформи ці сподівання можуть залишитися марними^{#86}.

Падіння престижу військової служби негативно позначається на довірі населення до Збройних Сил. Помітними стають ознаки відчуження (розриву інтересів та сприйняття суспільних цінностей) між військовими та суспільством.

Соціологічні дослідження УЦЕПД підтверджують відносно високий рівень довіри населення України до армії. Однак, ця обставина не повинна заспокоювати. По-перше, цей рівень довіри є дійсно *відносним*, тобто вищим, *порівняно* з ще більш низькими показниками довіри населення до інших державних та суспільних інститутів. За абсолютним же значенням (близько 30%) такий показник не може визнаватися не лише високим, але й достатнім для забезпечення стійких солідарних стосунків між армією та суспільством. По-друге, протягом останніх років рівень довіри населення до ЗС повільно, але відчутно падає. За даними Служби Соціс-Геллап, у 1996р. повністю довіряли армії 40% громадян, у 1997р. — 35%, а з кінця 1998р. цей показник коливається в межах 31-27%. Водночас, зросла частка громадян, які «зовсім не довіряють» Збройним Силам: у 1996р. — 19%, з кінця 1998р. — 24-27%. Отже, частка громадян, які «повністю не довіряють» армії, майже зрівнялася з часткою тих, хто збе-

Оцінка населенням рівня соціального забезпечення військовослужбовців, % опитаних



родним документам в галузі прав людини»^{#83}.

Негативно оцінює рівень соціального забезпечення військовослужбовців і громадська думка. За даними соціологічних досліджень УЦЕПД, понад 75% громадян України вважають його «низьким» або «вкрай низьким» і лише 12,1% респондентів оцінюють рівень соціального забезпечення військових як «середній» або «високий» (діагр. «Оцінка населенням рівня соціального забезпечення військовослужбовців»).

Зберігається помітна диспропорція у рівнях грошового забезпечення військовослужбовців, які проходять службу в різних силових структурах. Це виявляється не лише в різних

⁸⁰ Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу», стаття 2.

⁸¹ Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», стаття 2.

⁸² Постанова Кабінету Міністрів України від 8 січня 2000р. №12.

⁸³ «Для працівників і службовців в ст.ст.116,117 Кодексу Законів про працю чітко визначено, що у разі не виплати з вини власника або уповноваженого ним органу належних звільненому працівникові сум у день звільнення, установа, організація повинні виплатити працівникові його середній заробіток за весь час затримки по день фактичного розрахунку». Див.: Качан І. Міжнародні угоди про права людини в Збройних Силах України. — Народна армія, 19 травня 1999р., с.6.

⁸⁴ Докладно ці питання висвітлено в статті В.Штепи «Проблеми соціального забезпечення військовослужбовців», що розміщена в цьому журналі.

⁸⁵ Реформа страхування в Україні: концептуальні засади. — Аналітична доповідь УЦЕПД, Національна безпека і оборона, 2000, №4, с.27.

⁸⁶ «На сьогодні половина військовослужбовців за контрактом житла не має, а їх лише 29 тис., але ж у 2015р. їх має бути близько 150 тис.!». Див.: Матюх М. Професійна армія. За яких умов бажане стане реальністю? — Народна армія, 21 квітня 2000р., с.3.



Валентин БАДРАК,
директор Центру
досліджень армії,
конверсії та
роззброєння

Т о ч к а з о р у

На жаль, говорити про високий рівень демократичного цивільного контролю над воєнною сферою в Україні поки що передчасно. Дві основні причини гальмують його розвиток. По-перше, залишки радянських стереотипів, коли основні сфери діяльності армії, оборонної галузі, КДБ та інших силових структур були за щільною завісою таємності. По-друге, майже всі нижні керівники займали досить високі посади ще за часів СРСР, і це не може не відбиватися на прозорості роботи силових структур України.

Підзвітність силових структур Верховній Раді також є досить обмеженою. В Україні Парламент досі не має важелів впливу на призначення силових міністрів, а тому останні не завжди враховують позиції Верховної Ради стосовно тих чи інших подій. Крім того, в Україні немає жодного силового міністра, який би активно не здійснював впливу на внутрішню політику.

На жаль, помітного підвищення рівня демократичного контролю над воєнною сферою не відбулося і після утворення Ради національної безпеки і оборони України. Замість того, щоб напрацьовувати ключові документи, що визначають воєнну та військово-технічну політику держави, ці (невластиві для Міністерства оборони) функції й дотепер делеговано військовому відомству.

Незважаючи на формальне розмежування функцій міністра оборони і начальника Генерального штабу та навіть введення останнього до складу РНБО України, як керівник військового відомства, так і саме міністерство залишаються військовими.

Показовими для визначення рівня демократичного контролю над воєнною сферою є низка конкретних випадків, серед яких передусім незадовільна позиція військового відомства під час трагічного влучення тактичної ракети у житловий будинок в м.Бровари. Або ситуація, коли інформацію про ЗС України, яку Україна надає міжнародним організаціям, вітчизняні журналісти отримати практично не можуть. **Підтвердженням низького рівня демократичного контролю може слугувати й той факт, що значне число журналістів, які мають намір висловити критичну думку, віддають перевагу анонімним публікаціям.**

Воєнна сфера вимагає від журналістів та парламентаріїв ґрунтовних спеціальних знань, що сьогодні як для перших, так і для других бажане бути кращим. Тому на етапі ухвалення важливих рішень українських парламентарів досить легко переконають зацікавлені чиновники або депутати, які взяли на себе представити інтереси певного відомства. Дуже поверхово працює й переважна більшість журналістів, їх робота потребує вдосконалення.

Поки що в державі освітні заходи для вітчизняних «працівників пера» здійснюють лише іноземні інституції. Ані самі силові структури, ані влада у широкому розумінні не забезпечують проведення спеціальних освітніх заходів, які могли б підвищити знання журналістів про те, як саме можна співпрацювати й як висвітлювати діяльність військових структур України.

Не можна не помічати того, що рівень контролю над воєнною сферою України поступово зростає. Однак, відбувається це надто повільно для держави, що будує демократичне відкрите суспільство. Налагодженню громадського контролю сприятиме поглиблення зв'язків з іноземними та міжнародними організаціями в галузі безпеки, які можуть не лише ділитися передовим досвідом, а й надавати певну інформаційну підтримку.

Поглиблення демократичного цивільного контролю над військом пов'язане з розгортанням в Україні мережі авторитетних неурядових аналітичних центрів.

У розвинутих країнах Заходу вагома посередницька роль належить саме неурядовим дослідницьким організаціям, які готують доповіді та оприлюднюють дослідження через ЗМІ. В Україні мережа таких організацій ще не розвинута, немає й налагодженого зв'язку між неурядовими структурами та пресою, між неурядовими структурами та Парламентом. Практика демократичних країн полягає у замовленнях з боку владних структур на проведення досліджень, експертних оцінок. В Україні ж, якщо навіть такі дослідження й здійснюються, то вони викликають лише гостру критику з боку влади.

Отже, найбільш важливим чинником підвищення рівня демократичного цивільного контролю над воєнною сферою й вважаю саме у розвитку неурядових організацій та налагодженні тісних контактів з журналістами і Парламентом. Незалежні аналітичні структури могли б також виконувати просвітницьку функцію, зокрема, проводити семінари й круглі столи з конкретних військових питань для журналістів.

ріг до неї повну довіру.

Об'єктивним чинником відчуження суспільства від Збройних Сил є **різке зменшення частки призового ресурсу, який проходить військову службу, тобто розуміє її і відчуває певну симпатію до проблем та інтересів військових.** Якщо в 1982р. строкову службу проходили понад 85% призового ресурсу, в 1992р. — близько 55%, то в період з 1997-2000рр. — лише 12-15%.

Опитування професійних військових виявляють негативні тенденції у їх оцінці ставлення цивільного населення до військово-службовців. Переважна більшість опитаних (61%) вважають, що ставлення до військових

з боку населення є «байдужим», 15% — впевнені, що населення ставиться до військових «з неповагою», 12% — потрапляли в ситуацію, коли «принижували їх гідність». Лише 8% опитаних офіцерів засвідчили, що населення ставиться до них «з повагою»⁸⁷.

Таким чином, **військова служба в Україні значною мірою втратила свою престижність. Рівень довіри населення до військових хоча й відносно високий, але він поступово знижується. За цих умов, важко говорити про ефективність системи цивільного контролю над воєнною сферою в Україні за цим критерієм.**

Критерій 5. У суспільстві створено

⁸⁷ Див.: Гречанінов В. Україна — держава нездійснених надій: незалежний погляд на вибір політичного курсу розвитку України, с.32-33.



Сергій ЗГУРЕЦЬ,
журналіст

Т о ч к а з о р у

Формально, оборонна сфера в Україні не є об'єктом першочергової уваги з боку суспільства і влади. І, за великим рахунком, це нормальна ситуація. Бо інакше виникали б підозри, що хтось з нами збирається воювати, чи ми з кимось. До того ж, перед Україною постало чимало економічних і соціальних проблем, які мають більший негативний вплив на стабільність у країні, ніж слабкість демократичного контролю над військовою сферою. На такому тлі висвітлення військової тематики у ЗМІ зазвичай є, скажімо так, справою фанатів цієї тематики. Проте який внесок вносять ці публікації у забезпечення цивільного контролю над військовою сферою в Україні?

Навряд чи значний. Хоча б тому, що у самому суспільстві немає розуміння того, що чим більше відомо про «силовиків», то, з одного боку, в такій країні безпечніше жити, з іншого — тоді вони дешевше обходяться. І можна посперечатися з приводу того, що потрібніше для обороноздатності України — ракетний крейсер на рейді, нові танки в ангарах, чи система справді надійного зв'язку між з'єднаннями, частинами і підрозділами. А після цих дебатів визначитися з раціональним вкладенням обмежених коштів. Але це в теорії, бо на практиці проблемні і критичні публікації у нас мало беруться до уваги виконавчою та законодавчою владою — отими партнерами влади четвертої. Хіба що сам журналіст ризикує наразитися на певні неприємності. А наші «силовики» ніяк не усвідомляють того факту, що вони — не стільки генерали з великими зірками у щедрих розшитих одностроях, а насамперед — публічні політики. І постійне перебування під вогнем критики — така ж невід'ємна складова їх роботи, як і все інше. Замість цього існують різні табу, які в Україні зазвичай не порушують. Наприклад, це стосується з'ясування реальних першопричин тих чи інших кадрових переміщень, або впливу високих родинних зв'язків на міцність позицій того чи іншого «силовика».

Відтак, у кращому випадку в Україні журналіст, який пише на військові теми, виступає своєрідним легалізатором тієї інформації, яка не є насправді таємною, але яку з власного побажання те чи інше силове відомство розголошувати б не стало. І в цьому нині є найбільший внесок ЗМІ у зміцнення демократичного контролю, оскільки такі моменти зберігають силовиків від повного перетворення на «річ у собі», що було характерно для застійних часів радянської ери. Тим більше, що нині, наприклад, те ж **оборонне відомство демонструє прагнення обмежити виток інформації**. Варто порівняти кількість інтерв'ю посадових осіб Міністерства оборони або Генерального штабу у цивільній та військовій пресі три-чотири роки тому і нині. І стає ясно, що тенденція до внутрішньої консервації дуже помітна. Це при тому, що свого часу саме Міністерство оборони демонструвало чи не найбільшу відкритість і прозорість у спілкуванні з пресою.

Рятунку потоплюючих — насамперед, справа тих, хто тоне. Хоча журналіст ґрунтовно розбиратися у військовій, економічній чи іншій тематичі — він має йти до цього наполегливо, навіть якщо для цього знадобляться роки. Проте це лише половина справи. Успіх буде лише тоді, коли це буде насправді багатосторонній процес. Коли сформується культура дискусій, коли вдасться позбутися впертості, постулату, що полковник завжди розумніший за майора, і буде розуміння того, що «країна, яка не має проблеми стосунків між військовими та цивільними, насправді є країною, яка не має демократії».

Треба запровадити практику, коли для широкого загалу оприлюднюються документи, що характеризують поточний стан справ у силових структурах. Тоді журналісти, експерти, аналітики, пересічні громадяни зможуть більш об'єктивно вести дискусії через мас-медіа, результатом яких можуть стати пропозиції, згодом (через виконавчу та законодавчу владу) реалізовані у конкретні рішення. А то у нас навіть з Білою книгою (першою спробою наслідувати приклад цивілізованих країн), яку збиралися видавати щорічно, і то виникли непереборні проблеми. І, звісно, треба намагатися грати за правилами гри об'єктивної журналістики, наскільки це взагалі можливо в наших умовах.

сприятливі умови для відкритого обговорення та прийняття важливих державних рішень з військових питань із залученням широких кіл громадськості

В Україні ще не вдалося знайти баланс особистих, суспільних і державних інтересів, який би визначав раціональний ступінь відкритості Воєнної організації держави. Попри певне підвищення ролі ЗМІ, неурядових дослідницьких та громадських організацій, **публічне обговорення військових проблем ще не стало правилом ні для політиків, ні для військових, ні для суспільства.**

Не існує визначеного переліку періодичних державних документів, які потрібно обов'язково оприлюднювати. Це обмежує можливості

публічного обговорення стану справ у Воєнній організації. До цих пір (з 1997р.) не виконане розпорядження Президента України про щорічне видання Білої книги «Оборонна політика України», яка має містити роз'яснення політики, підрахунки витрат на діяльність війська та огляд національних підходів до локалізації можливих воєнних конфліктів. У ЗМІ не публікуються ухвалені оборонні бюджети (з детальним класифікатором витрат), а тим більше — звіти про їх виконання. **Парламентський Комітет з питань національної безпеки і оборони не оприлюднив жодного звіту про оцінку стану справ у військових формуваннях.** Узагальнені матеріали Генеральної військової інспекції при Президентіві України з цих питань доступні лише обмеженому колу вищих посадових осіб.

Діяльність держави у сфері продажу оз-

⁸⁸ Наприклад, дослідницька служба Конгресу США сповістила, що обсяги американського експорту озброєнь в 1999р. склали \$11,8 млрд. Російський Центр аналізу стратегій та технологій повідомив, що за період з серпня 1999р. по вересень 2000р. російська ДК «Росвооружение» уклала контракти на \$5 млрд.

⁸⁹ Прес-конференція, 24 березня 1999р.

брось та військової техніки також не відрізняється прозорістю. Контроль за військово-технічним співробітництвом з боку вітчизняних мас-медіа та неурядових організацій поки що не досяг такого рівня, як у західних країнах. В Україні не оприлюднюється навіть узагальнена інформація #⁸⁸, з'являються лише повідомлення про окремі контракти (угоди) або порівняльні дані. Наприклад, у березні 1999р. керівник ДК «Укрспецекспорт» В.Малев повідомив, що за підсумками 1998р. Україна збільшила експорт озброєнь та військової техніки майже на третину #⁸⁹. В Україні практично не існує національних неурядових організацій, які б намагалися професійно досліджувати галузь військово-технічного співробітництва #⁹⁰.

Радянська система цивільного (політично-го) контролю, яку успадкувала Україна, продовжує відчутно впливати на поведінку її військових керівників. Це має наступні прояви.

- ❖ У військових зберігається стереотип їх професійної монополії на істинне розуміння природи та проблем функціонування ЗС та інших військових формувань.

- ❖ Окремі військові керівники надто повільно позбавляються шаблонної уяви про те, що саме широкомасштабні бойові дії армій і фронтів є головним завданням ЗС, а все інше має другорядне значення.

- ❖ Військові досить часто продовжують визначати орієнтири і пріоритети з оборонних питань так, як вони це самі розуміють, іноді ототожнюючи національну безпеку з воєною. Роль цивільних у визначенні стратегічних пріоритетів воєнної політики дуже слабка.

- ❖ У військових зберігається (іноді підсвідомо) віра в те, що держава нібито зобов'язана забезпечувати реалізацію будь-яких планів (на всі можливі випадки), розроблених військовими за їх власним розумінням, без належної уваги до реальної ситуації і з надією на створення «відповідних умов» у майбутньому.

Стан військових формувань є відображенням стану суспільства. Тому, зважаючи на загалом неглибокі засади демократії в Україні, немає підстав очікувати того, що військові швидко позбавляться радянської спадщини, зокрема негативного ставлення до публічного обговорення військових проблем.

На думку експертів УЦЕПД, відкритість

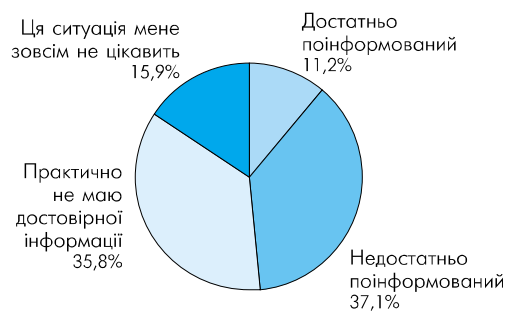
силових структур для громадського і парламентського контролю залишається низькою. Більше того, останнім часом, порівняно з серединою 90-х років, в контактах військових із суспільством та ЗМІ формальна сторона часто замінює зміст, посилюється внутрішня цензура:

«За останні півроку в армії занадто «задерла голову» військова цензура. Якщо йдеться про озброєння, то через запроваджені цензорські вимоги заборонено вживати серед широкого загалу навіть назви національних розробок. Назви військових частин, де кілька разів уже були журналісти, раптом стали секретними. Ба більше, навіть конкретні посади офіцерів та генералів мають вживатися вкрай обмежено. Вимоги, до речі, більш жорсткі, ніж це було за часів Варшавського пакту разом із «холодною війною» #⁹¹.

Залишається незначним тираж відомчих ЗМІ: наприклад, «Народна армія» видається накладом лише 7000 примірників. Це обмежує спроможність мас-медіа Міністерства оборони впливати на формування громадської думки стосовно військових справ. Редактор «Народної армії» В.Король про військові ЗМІ сказав так: «У військових газетах (і наша поки — не виняток) практично зникло поняття аналітичного і критичного матеріалу — найбільш конструктивних і дієвих. Причина — хоча зовнішня свобода і з'явилася, внутрішній цензор залишився» #⁹².

Силові відомства ще не готові оперативно реагувати в ЗМІ на екстремальні ситуації. Так, Міністерство оборони лише на четвертий день визнало причетність військових до бро-

Рівень поінформованості громадян про ситуацію в ЗС України та інших військових формуваннях, % опитаних



⁹⁰ Перші спроби проведення таких досліджень зроблені Центром досліджень армії, конверсії та роззброєння, а також Центром досліджень проблем нерозповсюдження.

⁹¹ Згурець С. Армія атакує Інтернет, водночас посилюючи цензуру. — День, 24 березня 1999р., с.2.

⁹² Див.: Старожицька М. Цена военной тайны. — Київський телеграф, 28 августа - 3 сентября 2000г., с.7.

⁹³ Примітно, що в пам'ятці для військовослужбовців США, які спілкуються з пресою, записано: «Ведіть себе як професіонал. Пам'ятайте, що журналісти — не вороги, а впливові члени суспільства». Прикладом того, що це не просто декларація, а норма стосунків, можна вважати нещодавно дискусію між американським генералом Б.Мак-Кеффі та кореспондентом журналу «New Yorker» С.Хершем. Останній звинуватив генерала у порушенні законів ведення війни і невинуватив жорстокості під час війни у Перській затоці. У відповідь генерал сам (!) написав статтю з обґрунтуванням власної точки зору на події, що хвилюють журналіста. І залишив громадськості вирішувати — хто має рацію. Див.: McCaffrey B. Return Fire. — Armed Forces Journal International, August 2000, p.14-16.



варської трагедії, попередньо заявивши, що після пуску ракета вразила ціль на полігоні. Виникали проблеми з приводу неповного інформування або неоперативного реагування на резонансні події з боку Міністерства внутрішніх справ, Міністерства з надзвичайних ситуацій, Служби безпеки України. Очевидно, силовим відомствам поки що важко діяти відповідно до демократичних норм ^{#93}.

Пересічні громадяни України мало обізнані з військовими проблемами. Як показали соціологічні дослідження УЦЕПД (*діагр. «Рівень поінформованості громадян про ситуацію в ЗС України та інших військових формуваннях»*), лише 11,2% громадян вважають себе «достатньо поінформованими» про стан справ у військових формуваннях. Натомість, майже три чверті респондентів (72,9%) вказали на недостатність такої інформації: 37,1% «недостатньо поінформовані», а 35,8% — «практично не мають достовірної інформації».

Практично поза увагою громадськості і ЗМІ залишаються такі важливі проблеми, як визначення політичних, організаційних і фінансових орієнтирів розвитку Воєнної організації, пріоритети розвитку та перебудова внутрішньої структури Збройних Сил. Дискусії з цих та інших питань точаться в достатньо вузьких колах фахівців.

Військова тематика є однією з найменш популярних серед населення України. За даними соціологічного опитування УЦЕПД, лише 18% громадян України цікавляться матеріалами ЗМІ з військових проблем. Переважна ж більшість (82%) «не цікавляться взагалі», або «не дуже цікавляться».

Неурядові дослідницькі організації мають значний потенціал утвердження демократичної норми публічних дискусій з оборонних питань, формування громадської думки та допомоги органам влади. Однак, по-перше, їх можливості (особливо фінансові) є дуже обмеженими, по-друге, українські політики ще не дійшли розуміння необхідності широкої взаємодії з ними. Тому значний інтелектуальний та організаційний потенціал залишається не реалізованим.

Отже, в Україні ще не створено сприятливих умов для відкритого обговорення та

прийняття важливих державних рішень з військових питань із залученням широких кіл громадськості.

ВИСНОВКИ

Незважаючи на видимі позитивні зрушення, ситуація у сфері цивільного контролю над військовими в Україні викликає тривогу. Ще не вдалося забезпечити чіткого розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними і військовими. Боеготовність ЗС України, рівень їх фінансування, а також рівень соціального забезпечення всіх військових формувань задовольнити не можуть. Престиж військової служби низький в очах і суспільства, і самих військових.

Отже, загальний стан цивільного контролю над воєнною сферою в Україні, на думку експертів УЦЕПД, можна визнати таким, що не відповідає основним критеріям. Головним чином, негативна оцінка мотивована порушенням одного з основних принципів демократичного цивільного контролю — відповідальності цивільних за рівень ефективності силових структур.



4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Бути чи не бути — ось у чому питання...

Вільям ШЕКСПІР

Попри помітні здобутки, Україні ще не вдалося побудувати надійну систему цивільного контролю над воєнною сферою, з чітким розмежуванням повноважень між цивільними і військовими. Стан цивільного контролю в Україні не можна визнати задовільним, оскільки порушується один з основних його принципів — відповідальність цивільних за рівень ефективності силових структур.

Дуже важливо задіяти позитивний потенціал цивільного контролю саме зараз, на етапі глибокої трансформації, який переживає Україна. Збройні Сили, правоохоронні органи, інші силові структури в цей період могли б відігравати більш потужну стабілізуючу роль. Однак, за збереження нинішніх тенденцій військові формування України можуть самі перетворитися на джерело економічних, політичних, соціальних, екологічних та інших негараздів, що загрожують життєдіяльності суспільства. На жаль, певні ознаки розвитку подій у цьому напрямі вже помітні (див. стор. 11 Аналітичної доповіді).

Нижче викладено пропозиції експертів УЦЕПД щодо розвитку системи демократичного цивільного контролю над воєнною сферою в Україні та підвищення її ефективності.

4.1 Пропозиції щодо визначення ролі, функцій і завдань силових структур

Протягом трьох місяців підготувати і затвердити нову редакцію Воєнної доктрини України, в якій викласти цілісну систему поглядів політичного керівництва держави на шляхи запобігання воєнних конфліктів, підготовку країни до оборони від можливої агресії, напрями військового будівництва, а також вихідні дані для планування розвитку і застосування військових формувань.

Функції військових формувань сформулювати реалістично і конкретно, з обов'язковим визначенням кількісних параметрів. Для цього провести цільову експертизу законів України «Про Збройні Сили України», «Про прикордонні війська України», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», «Про цивільну оборону України», «Про Службу безпеки України» та ін. Після прийняття Воєнної доктрини України, з урахуванням результатів експертизи, підготувати зміни та доповнення до вказаних законів (в разі необхідності, — їх нові редакції). Внормувати в чинному законодавстві порядок залучення ЗС України до виконання внутрішніх функцій.

Невідкладно доопрацювати і прийняти закони України «Про національну безпеку України» та «Про зовнішню розвідку».

Внести доповнення до Закону України «Про оборону України», в яких передбачити обов'язкове затвердження Парламентом Державної програми реформування та розвитку ЗС України. Переглянути ключові позиції чинної Державної програми реформування та розвитку ЗС України на період до 2005р. з метою збалансування оборонних потреб і наявних (прогнозованих) ресурсів.

Спланувати розгляд на засіданнях РНБО України важливих питань військового будівництва: обговорення проекту Воєнної доктрини України; деталізація і розподіл функцій між військовими формуваннями; шляхи більш ефективного використання оборонного бюджету (ліквідація надмірних структур, скорочення чисельності особового складу, відмова від надто дорогих і непотрібних Україні комплексів озброєнь); стан соціального забезпечення військовослужбовців.

Вжити термінових заходів по зміцненню державних аналітичних структур, посилити оперативну і прикладну спрямованість досліджень.



Запровадити практику залучення неурядових дослідницьких організацій до проведення незалежних цивільних експертиз з питань національної безпеки і оборони. Вже зараз на замовлення органів державної влади можна було б провести незалежні дослідження з таких питань: перспективи професіоналізації військових формувань; раціональні напрями скорочення чисельності силових структур; варіанти навчальних програм для цивільних ВНЗ з питань національної безпеки і оборони; шляхи подолання нестатутних відносин та зміцнення дисципліни у військах; варіанти організації добровільного резерву постійної готовності ЗС; пріоритети миротворчої діяльності України тощо.

4.2 Пропозиції щодо розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади, між цивільними та військовими

Переглянути розподіл повноважень між президентськими і урядовими структурами з питань контролю над воєнною сферою. Невідкладно прийняти Закон України «Про Кабінет Міністрів України», в якому чітко визначити повноваження Уряду, в т.ч. у воєнній сфері.

Створити Урядовий комітет з питань оборонної та правоохоронної діяльності для забезпечення більшої обґрунтованості та узгодженості рішень Кабінету Міністрів з цих питань, а також підвищення політичної ролі керівників силових відомств. Запровадити посаду помічника Прем'єр-міністра України з військових питань.

Вжити заходів для збалансування контролю і відповідальності Президента, Уряду та Верховної Ради в сфері торгівлі зброєю та міжнародного військово-технічного співробітництва. Прискорити підготовку і розгляд законопроекту «Про державний експортний контроль України».

Поширити діяльність Генеральної військової інспекції при Президенті України на розвідувальні та спеціальні служби і правоохоронні органи.

Створити інститут цивільних службовців на ключових посадах у силових структурах — міністрів, перших заступників і заступників міністрів, керівників головних управлінь. В рамках Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи створити Робочу групу з питань впровадження державної цивільної служби в силових структурах. Розробити програму заміщення вищого керівного складу силових структур, Апарату РНБО України та ГВІ при Президенті України цивільними політичними діячами та держав-

ними службовцями. Наступні призначення на посади керівників силових відомств робити виключно з числа цивільних кандидатів.

Підвищенню відповідальності державних службовців сприятиме розмежування політичних (керівник відомства), патронажних (його помічники) та адміністративних посад. Для останніх встановити обмеження стосовно їх участі у політичній діяльності, оскільки така діяльність (особливо під час виборів) не сприяє ефективній роботі державних органів, провокує порушення закону та зловживання. Такі обмеження підвищать захищеність самих державних службовців, в т.ч. від їх поділу за ознакою належності до тієї чи іншої партії.

У Головному управлінні державної служби України створити кадровий резерв (базу даних) державних службовців для заміщення відповідальних посад у силових структурах. До кадрового резерву включити державних службовців, які отримали досвід вирішення військових питань в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Уряду, апаратах Верховної Ради та Ради національної безпеки і оборони України, в ГВІ при Президенті України, Державній службі експортного контролю, у міністерствах закордонних справ, економіки, фінансів, юстиції, освіти і науки та інших, окремих народних депутатів України, а також колишніх урядовців і генералів, що мають відповідні знання, досвід і нереалізований творчий потенціал.

На навчання за кордон по програмах військового співробітництва та співробітництва з питань національної безпеки направляти переважно кандидатів з цього резерву. З особами, які будуть навчатися за кордоном, укладати контракт, у якому передбачити: обов'язковість перебування на державній службі протягом 5-7 років після завершення навчання за кордоном; механізм відшкодування витрат у разі невиконання зазначеної умови.

Запровадити в Національній академії оборони України проведення регулярних (тривалістю 3-5 днів) семінарів для представників ЗМІ, що спеціалізуються на військовій тематиці. Запрошувати до Академії вітчизняних і зарубіжних лекторів з числа авторитетних цивільних, які мають досвід роботи на керівних посадах у силових структурах або відомі теоретичні праці.

Забезпечити вже сплановану підготовку цивільних фахівців на базі Національної академії оборони України, починаючи з 2001р., на двотижневих курсах. Спланувати навчання державних службовців 4-6 рангу, які залучаються до вирішення оборонних завдань, на тримісячних курсах спільно з військовими.



Міністерству освіти і науки України, із залученням силових відомств, розробити програму розгортання мережі дослідницьких організацій (центрів) з питань безпеки при провідних університетах. Запровадити у ВНЗ України навчальні курси та програми досліджень з питань цивільно-військових відносин, міжнародної безпеки, конфліктології тощо. **Включити до програми підготовки офіцерів усіх силових структур обов'язковий курс «Цивільно-військові відносини».**

4.3 Пропозиції щодо ефективного нагляду за силовими структурами з боку Парламенту

У бюджетній резолюції Верховної Ради визначати пріоритети фінансування окремих силових структур, а також перелік захищених статей оборонного бюджету.

Запровадити практику подання до Верховної Ради проекту бюджету на національну оборону як в аудиторській, так і в функціональній формі. В розділах Державного бюджету «Національна оборона» і «Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави» передбачити окремі статті на розвиток силових структур. Їх розгляд і прийняття здійснювати лише після попереднього схвалення (погодження) державних програм реформування та розвитку військових формувань, розвитку озброєння та військової техніки, спеціальних засобів тощо.

Забезпечити цільове використання бюджетних коштів, виділених на фінансування діяльності силових структур. **На законодавчому рівні визначити порядок притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб, винних у невиконанні оборонного бюджету (недотримання визначених у бюджетній резолюції пріоритетів на випадок секвестрування бюджету, нецільове використання коштів, незабезпечення фінансування захищених статей тощо).**

Парламентському Комітету з питань бюджету, спільно з Міністерством фінансів та економічними підрозділами силових відомств України підготувати пропозиції щодо **впровадження програмно-цільових методів формування бюджету силових структур** (за циклічними процедурами «планування — прогнозування — бюджетування»).

Верховній Раді завершити розслідування і оприлюднити результати щодо перевірки можливих фактів несанкціонованої торгівлі зброєю в 1991-1993рр.

У складі парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони створити два підкомітети з особливим статусом: з питань зовнішньої розвідки (контролю за діяльністю розвідувальних служб), а також з

питань продажу озброєнь та міжнародного військово-технічного співробітництва.

Запровадити регулярні (двічі на рік) відкриті парламентські слухання з питань діяльності силових структур.

Підвищити рівень інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності комітетів Верховної Ради та окремих депутатів. Збільшити обсяги коштів, що виділяються народним депутатам та комітетам на проведення експертиз і розслідувань.

4.4 Пропозиції щодо забезпечення високого престижу військової служби у суспільстві, високого рівня довіри до силових структур серед населення

Відмовитись від практики замовчування проблем військових, що підриває їх довіру до цивільного керівництва держави.

Створити добровільний резерв постійної готовності ЗС, що дозволить не лише вирішити питання мобілізаційної готовності, а й сприятиме поглибленню зв'язків між військовими та цивільним населенням.

Ліквідувати диспропорції в грошовому утриманні та пенсіях особового складу різних силових структур. Розмір посадового окладу коригувати залежно від законодавчо встановленого рівня прожиткового мінімуму та з урахуванням інфляції.

Встановити єдині розміри страхових сум державного обов'язкового страхування військовослужбовців, які проходять службу в різних силових структурах; підвищити розміри страхових сум до рівня працівників правоохоронних органів. Ліквідувати поточну заборгованість і припинити практику несвоєчасних виплат страхових відшкодувань.

Посилити боротьбу з хабарництвом у військових комісаріатах, провести позачергову атестацію їх працівників. Починаючи вже з весни 2001р. скоротити до 12 місяців термін строкової військової служби.

Запровадити практику проведення регулярних соціологічних досліджень у військах з метою завчасного виявлення настроїв і потреб військових, попередження розвитку негативних тенденцій та конфліктних ситуацій у військових колективах.

Вжити термінових заходів щодо фінансування потреб медичного забезпечення військових формувань згідно з нормативними потребами. **Віднести витрати на медичне забезпечення до переліку захищених статей бюджету силових відомств.**

При місцевих державних адміністраціях на громадських засадах створити органи



(комітети, ради) сприяння оборонній та правоохоронній діяльності з консультативно-дорадчими функціями. До їх складу включати представників громадськості і військових частин, дислокованих у даній місцевості, ветеранів.

Запровадити систему стимулювання громадян та суб'єктів економічної діяльності за надання шефської допомоги військам.

Не обмежувати присутність Церкви у силових структурах рамками виконання нею виключно релігійних функцій. **Церква могла б сприяти дотриманню прав людини у військах, вихованню військових на засадах міжнародного гуманітарного права.**

Підтримувати діяльність громадських організацій, спрямовану на воєнно-патріотичне виховання молоді. Активізувати залучення військових до проведення спортивних та культурно-патріотичних заходів у навчальних закладах, відвідини молоддю військових частин, кораблів тощо.

4.5 Пропозиції щодо створення у суспільстві сприятливих умов для відкритого обговорення та прийняття важливих державних рішень з військових питань із залученням широких кіл громадськості

Парламентському Комітету з питань свободи слова та інформації провести незалежну експертизу законів України «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про об'єднання громадян», «Про друковані ЗМІ» та інших, на предмет забезпечення прав громадян (об'єднань громадян) на отримання повної та достовірної інформації про діяльність силових структур і стан справ у військах. За висновками експертизи внести відповідні зміни та доповнення до зазначених законів.

Парламентському Комітету з прав людини, національних меншин і міжнародних відносин внести пропозиції щодо підвищення адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб силових відомств за приховування інформації, що може містити відомості про загрозу здоров'ю та життю військових і цивільного населення, про порушення прав, свобод та соціальних гарантій військовослужбовців і членів їх сімей.

Законодавчо визначити вичерпний перелік документів про діяльність силових структур, що підлягають оприлюдненню, а також порядок їх підготовки та періодичність видання. На думку експертів УЦЕПД, до цього переліку мають бути віднесені: Біла книга «Оборонна політика України», щорічні звіти про вико-

нання оборонного бюджету та бюджету на правоохоронну діяльність, періодичні звіти парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони про стан справ у силових структурах (підготовлені на основі оцінок народних депутатів), узагальнені матеріали парламентських слухань з військових питань, щорічні звіти Генеральної військової інспекції при Президенті України про стан справ у військах та ін.

Невідкладно оприлюднити Білу книгу «Оборонна політика України», розпорядження про щорічне видання якої було підписано Президентом Л.Кучмою ще в січні 1997р.

При керівниках силових відомств, Генеральної військової інспекції при Президенті України, парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони **створити консультативно-дорадчі органи на громадських засадах.** До участі в їх роботі запросити науковців, представників неурядових дослідницьких та громадських організацій, ЗМІ, ветеранів силових структур.

В усіх силових відомствах **запровадити обов'язкові щотижневі прес-конференції за участю керівництва** (не нижче начальника головного управління). Для зручності журналістів бажано визначити постійні час та місце проведення таких заходів; не обмежувати участь у них представників ЗМІ процедурою акредитації.

Щомісяця публікувати в газеті «Народна армія» та інших відомчих ЗМІ відомості про поточний стан фінансування військових формувань за визначеними статтями видатків. В центральних друкованих органах силових відомств щомісячно публікувати дані про загиблих військовослужбовців із зазначенням причини загибелі.

Розробити для військовослужбовців **пам'ятки про спілкування із ЗМІ**, в яких викласти важливість діяльності ЗМІ для демократичного суспільства, поради щодо прийнятного стилю спілкування з журналістами, а також вимоги чинних нормативно-правових актів щодо оприлюднення інформації.

Вжити заходів щодо покращання змісту і дизайну відомчих газет. Запровадити практику публікації в них матеріалів дискусійного характеру та аналітичних розробок неурядових дослідницьких організацій з військових питань.

На думку експертів УЦЕПД, реалізація внесених пропозицій сприятиме гармонізації цивільно-військових відносин, підвищенню боєздатності Воєнної організації і престижу військової служби, а також зростанню рівня довіри громадян до силових структур України.

НЕУРЯДОВІ ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ — ОСНОВА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА



*Доктор Іван БІЛАС,
генерал-лейтенант,
Гетьман Українського козацтва,
голова Комітету ВР України з питань законодавчого
забезпечення правоохоронної діяльності*

В умовах трансформації українського суспільства — від тоталітарного до громадянського — зростає роль неурядових громадських організацій. Чільне місце серед них посідають Спілка офіцерів України (СОУ) та Українське козацтво.

Спілка офіцерів України виникла в 1991р. як організація патріотично налаштованих офіцерів, що прагнули зберегти на території тодішньої УРСР військові частини, підрозділи, зброю та техніку як основу для формування Національних Збройних Сил України. Саме спілчани підготували правову базу для прийняття Верховною Радою перших законів про Збройні Сили України. Однак, конфлікт між офіцерами-патріотами (в основному середньої ланки) й старшими офіцерами та генералітетом, що протиставилися національним перетворенням, декларуючи на керівних посадах патріотичні гасла, призвів до перемоги останніх та несприйняття СОУ в армійському середовищі. І сьогодні членство офіцерів ЗС, МВС, СБУ в СОУ не сприймається та не заохочується керівництвом силових структур. Вони усвідомлюють, що підлеглі їм офіцери — члени СОУ першими інформують громадськість про ті негаразди, відверті порушення (а інколи — й злочинні дії), що мають місце у військових колективах. Саме офіцери-спілчани постійно вимагають і проводять роботу по військово-патріотичному вихованню підлеглих на засадах національної державності, духовності та патріотизму. Про це офіцери СОУ - народні депутати України неодноразово інформували Верховного Головнокомандувача ЗС України, Пре-

зидента України Л.Кучму. На жаль, наслідком подібних звернень до глави держави була, як правило, болісна й негативна реакція з боку керівництва МО, МВС, СБУ.

Українське козацтво — це міжнародна національно-патріотична і оборонно-спортивна Всеукраїнська громадська організація. Вона була утворена в 1990р. з метою сприяння розбудові України як суверенної, демократичної і правової держави, побудові Національних Збройних Сил України на засадах прогресивних українських козацьких звичаїв і традицій, підготовці молоді до військової служби, військовому вишколу українських козаків, комплектуванню окремих військових формувань призовниками з Українського козацтва, перепідготовці українських козаків - військовозобов'язаних запасу.

За десять років Українське козацтво на працювало значний доробок у сфері патріотичного виховання молоді в дусі українського козацького лицарства, української національної ідеї, відданості українському народові та Батьківщині. Розроблена Концепція козацько-лицарського виховання, яка успішно проходить апробацію в навчальних закладах окремих регіонів України. Створено дитячо-юнацьку організацію «Молода Січ», організовані й активно діють козацькі ліцеї в Донецьку, Запоріжжі, Харкові.

В лавах Українського козацтва молодь допризовного віку проходить військово-спортивну підготовку, оволодіваючи традиційними мистецтвами козацького рукопашного бою (у школах «Спас», «Хрест», «Сварга»,



«Гопак») та беручи участь у щорічних козацьких Всеукраїнських чемпіонатах «Козацькі забави».

З Товариством сприяння обороні України (ТСОУ) у 1998р. було укладено Угоду про співпрацю у підготовці фахівців до служби у ЗС України з авіаційних видів спорту та морського багатоборства.

У квітні 2000р. спільно з Національною Федерацією авіаційних видів спорту, ТСОУ, ВПС України вперше в історії України було проведено Національну полярну експедицію «Україна — Північний полюс — 2000» з парашутним десантуванням в абсолютну точку Північного полюсу з літака Іл-76. Водночас, проведено трансконтинентальний переліт літаком Ан-28 та його посадку на Північному полюсі Землі. Було встановлено один світовий та два національних рекорди України.

З міністром оборони України досягнуто домовленості про створення з 2001р. у складі ЗС окремих козацьких підрозділів, розробки й запровадження єдиної форми одягу та козацьких звань. Аналогічна робота проводиться з Прикордонними військами, міністерством з надзвичайних ситуацій України.

Усвідомлюючи роль Українського козацтва в сучасному суспільному житті держави, Президент Л.Кучма Указом №1283/99 від 6 жовтня 1999р. утворив при Президентові України Координаційну раду з питань розвитку Українського козацтва, а іншим Указом №1610/99 від 22 грудня 1999р. — затвердив Положення про цю Раду.

Сучасний стан взаємовідносин між військовими та суспільством (простими громадянами) визначається на двох рівнях. **На першому рівні** формуються відносини між за-

гальновійськовим загалом (військовослужбовці строкової служби, прапорщики, молодші офіцери) та простими громадянами. Відносини на цьому рівні є досить прозорими і відвертими. **На другому рівні** формуються відносини між старшими офіцерами, керівництвом ЗС України та простими громадянами. Виходячи з того, що відкритість силових структур в Україні (з огляду на вимоги демократичного громадянського суспільства) є критично низькою, взаємовідносини другого рівня, на нашу думку, також є критично негативними. Це не сприяє формуванню цивільного контролю за діяльністю силових структур в Україні.

В Україні продовжує ефективно працювати принцип «не виносити сміття з власної хати», який жорстко використовують керівники силових структур, суб'єктивно сприймаючи свою роль та бачення цих структур як «держави в державі».

Важливою передумовою формування в Україні демократичного громадянського суспільства є цивільний контроль за діяльністю військового відомства. Тому призначення цивільної особи на посаду не тільки міністра оборони, але й на посади керівників інших силових структур України вважаю доцільним і можливим. Але цим кроком не варто обмежуватись.

У структурі МО, МВС, СБУ та інших військових формувань функціонують підрозділи матеріально-технічного, фінансового забезпечення. На нашу думку, цивільні службовці мають обіймати в них переважну більшість посад, а не лише очолювати відповідні структури. Цивільні фахівці, що працюють у військових формуваннях, мають відповідати загальноновизначаним для демократичного суспільства вимогам — це національне громадянство, законслухняність, чесність, професійність та громадянський патріотизм.

На сьогодні в Україні є достатньо молодих, відданих інтересам держави, професійно підготовлених громадян, які могли б обійняти керівні посади в силових структурах. Вони не входять до нинішньої номенклатурно-кланової обойми. Можливо саме тому керівництво держави не розглядає цих людей в якості можливих кандидатів і, відповідно, не призначає на керівні посади в силових структурах. На жаль, у нинішньому комуно-ерзац-демократичному суспільстві надто глибоко вкоренилися радянські принципи кадрової політики: «Кум-сват-брат», «Не підмажеш — не поїдеш». Ситуацію треба виправляти — розбудова демократичної правової держави вимагає відповідних демократичних принципів і в сфері державної кадрової політики.

ЗАКРИТІСТЬ СИЛОВИХ СТРУКТУР НЕБЕЗПЕЧНА ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА



*Борис КОЖИН,
Віце-адмірал, голова Співки офіцерів України,
народний депутат України*

Взаємини між силовими структурами та суспільством в Україні мають переважно закритий, таємний характер. Це є великою небезпекою. Зброя — велика сила, а з історії ми знаємо, що буває, якщо вона потрапляє до нечесних рук. Тому постає питання: а чи існує протидія такій небезпеці? Так, ця протидія не лише існує, але й набула активного розвитку у переважній частині демократичних країн світу. Йдеться про демократичний цивільний контроль над державою, у першу чергу, — над її силовими структурами.

Цивільний контроль є вимогою часу. Ми не маємо права стояти осторонь і спостерігати, як чиновництво стримує реформування нашого суспільства, як намагається приватизувати управлінські функції держави, пристосовуючи їх до власних інтересів, як воно зливається з кримінальним тіньовим капіталом, створюючи при цьому умови таємності, недовіри, залякування, доносів то-

що. Аби протистояти цій силі та зміцнити паростки демократії в Україні, суспільство повинно мати дієві важелі впливу на державу і здійснювати надійний громадський (цивільний) контроль за діяльністю всіх гілок державної влади та органів місцевого самоврядування. Сказане повною мірою стосується і воєнної сфери. Доки не буде впроваджено дієвого цивільного контролю, доти триватимуть проблеми у війську.

Якщо в демократичних країнах громадськість реально впливає на ситуацію у сфері оборони, то в Україні, яка знаходиться на етапі розбудови системи національної безпеки, необхідність цивільного контролю над Збройними Силами лише усвідомлюється. Я переконаний, що цивільний контроль необхідно здійснювати не лише над усіма силовими структурами самої України, але й над підрозділами іноземних збройних сил, тимчасово дислокованих на нашій території. Мова йде про Чорноморський флот РФ, а особливо — про його розвідку, яка безперешкодно працює всередині нашої держави.

Формально, в Україні система цивільного контролю над Збройними Силами вже існує. Ми маємо цивільний Уряд, обраний всенародним голосуванням Парламент, незалежний Суд. Однак, треба ще багато зробити, щоб ця система відповідала світовим демократичним стандартам. Згідно з Конституцією, Україна є демократичною державою, а невід'ємною умовою демократії є цивільний контроль над військовими, тобто підлеглість Збройних Сил політичній владі. Це означає,





що оскільки всі рішення стосовно оборони держави є політичними рішеннями, то вони мають прийматися виборними посадовими особами, яким народ довірив виключне законне право на проведення політики. Свою тверду позицію щодо встановлення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами Україна підтвердила і на міжнародній арені, підписавши в 1994р. на Будапештському самміті ОБСЄ «Кодекс поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки».

Однак, слід бути щирими, і, в першу чергу, перед собою. Реалії сьогодення — це соціальна незахищеність військовослужбовців,

нестача житла, «дідівщина», застарілість військової техніки тощо. Замовчувати проблеми війська означає заганяти їх вглиб, не вирішуючи по суті. Ми не зможемо забезпечити захист національних інтересів України без належної відкритості силових структур.

Згідно з Конституцією, Україна є демократичною, соціальною, правовою державою. Найвищою соціальною цінністю в ній визнаються людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека. Тому, говорячи про роль неурядових громадських організацій (СОУ, Українського козацтва, Організації солдатських матерів, ветеранських організацій тощо), слід визнати їх безумовний авторитет, вплив і заслуги у справі створення і розбудови Збройних Сил. Ці громадські організації є важливими складовими системи національної безпеки України, захисту її суверенітету та територіальної цілісності.

Громадсько-патріотичні організації державницького спрямування шляхом пропагування національної ідеології та національних військових традицій сприяють вихованню військовослужбовців — свідомих патріотів Батьківщини. На жаль, сьогодні їх роль у цьому процесі всередині самих Збройних Сил є явно недостатньою, а подекуди наші зусилля свідомо блокуються. Але я переконаний, що згодом, із зміцненням інститутів громадянського суспільства, Спілка офіцерів України та інші громадські організації відіграватимуть значно вагомішу роль.

«90 ПРОЦЕНТОВ НАШИХ ВОЕННЫХ ОХРАНЯЮТ САМИ СЕБЯ»*



*Виктор ТКАЧУК,
секретарь Комитета ВР Украины по вопросам
национальной безопасности и обороны,
народный депутат Украины*

— Сегодня батальон морской пехоты готовится для участия в учениях целых два месяца. Это элита Вооруженных Сил Украины. Что тогда говорить о других частях? Рискну предположить, что 90% наших солдат и офицеров охраняют сами себя, занимаются хозяйством, но не являются готовыми к защите Родины.

— Неужели в нашей армии все так плохо?

— Я не военачальник, поэтому не хочу давать характеристику генералам.

Есть программа реформирования ВС, но создается впечатление, что ее писал Нострадамус, четко знающий будущее страны. Все армии европейских стран за последнее время сократились на 40-60%, у них совсем другие приоритеты с точки зрения постановки боевых задач и используемой боевой техники.

Командование вооруженных сил Западной Европы тесно связано с политическим руководством своих стран, со своими внешнеполитическими ведомствами, поэтому реформирование армии проходит комплексно и, прежде всего, под знаком решения локальных конфликтов. Наши Вооруженные Силы реформируются, не «привыкая» к ситуации в стране, без учета необходимости защищать украинские интересы в пределах Европейского континента. Прошло время подвигов, нужна небольшая, боеспособная, профессиональная армия.

— Исходя из ваших слов, получается, что достаточно заменить военного министра обороны на гражданское лицо?

— Один очень высокопоставленный генерал на мою просьбу объяснить, что преподают в армейских вузах в качестве военной стратегии, сказал, что вся эта литература находится под грифом «Для служебного пользования». Недавно побывав в Америке, я нашел этот учебник, переведенный на английский язык. Он есть в Интернете. Разве это не анекдот?! Вот в этом и заключается главная

проблема: армия пытается жить по своим законам, под куцым армейским одеялом. Понимая, что военная тайна как таковая необходима, я решительно выступаю против наложения устного грифа «Секретно» на все армейские проблемы.

— Вы же не будете отрицать, что определенное влияние на ситуацию в войсках оказывает ситуация в обществе. Армия, как говорится, — его срез...

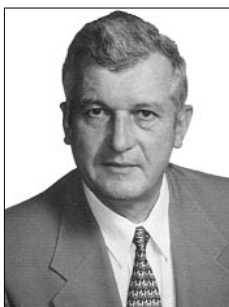
— Увы, армия стала по-настоящему рабоче-крестьянской. Бог его знает, хорошо это или плохо. Было время, когда студенты служили в армии, конечно, без особой охоты, но армия в то время была однозначно умнее и сильнее физически. Не секрет, что сегодня служить идут ребята, которые плохо успевали в школе и не могут «отмазаться» от воинской службы. Престиж армейского мундира, к сожалению, снизился. Необеспеченность офицеров не только жильем, но и минимально необходимой зарплатой, максимальное сокращение объемов воинской учебы, превращение воинских частей в бесплатные коллективы «коммунистического» труда превращают полтора года службы в «сказку о потерянном времени».

— Есть ли у вас реальный рецепт выхода из этого армейского тупика?

— В любой стране Европы, на которую мы равняемся, армия лучше украинской. Я изучил несколько различных систем военного строительства. Пропорция проста и понятна: чем богаче страна, тем современнее вооружена и полноценнее обучена армия. Очевидно одно: реформировать нужно не по батальону в год, а всю армию в целом. Поэтому, как по мне, для Украины актуальным может стать некое объединение возможностей армии, военно-промышленного комплекса, включая продажу техники и вооружений, усилий разведки. Такой симбиоз позволит более эффективно использовать наличные людские ресурсы, да и материальное состояние также привести в порядок.

* Интервью было опубликовано в газете «Киевский телеграф» 9 жовтня 2000р. Друкується в скороченому вигляді.

ВПЛИВ ЦИВІЛЬНИХ У СИЛОВИХ СТРУКТУРАХ ТРЕБА ПОСИЛЮВАТИ



*Валерій ШМАРОВ,
народний депутат України,
в 1994-1996рр. — міністр оборони України*

Присутність цивільних на керівних посадах у Міністерстві оборони (як і в інших силових структурах) є, на мій погляд, питанням, що вже не потребує довгого обговорення, його вирішення треба переводити в практичну площину.

По-перше, цього вимагає логіка побудови в Україні демократичної правової держави, а її важливою складовою є дієвий механізм цивільного контролю над воєнною сферою.

По-друге, про необхідність цього свідчать нинішній тяжкий стан силових структур, помітне пробуксовування в їх розбудові і реформуванні, а також наявність багатьох досить складних проблем, вирішити які самим військовим просто не під силу. Їх зусилля мають бути підтримані, скориговані і скеровані політиками.

По-третє, є позитивний досвід західних держав і досвід наших сусідів - колишніх партнерів по Варшавському Договору, яким вдалося досягти помітних успіхів на цьому шляху. Ми ж на десятому році незалежності не те що не просунулися вперед — нерідко в питаннях кадрової політики ми рухаємось навіть у зворотному напрямку. Досить сказати, що після відставки А.Довгополого у військовому відомстві не залишилось жодного цивільного керівника, який би обіймав більш-менш впливову посаду.

Нарешті, призначення цивільних на керівні посади в Міністерстві оборони вимага-

ють логіка здорового глузду і неупереджений аналіз ситуації, що склалася. Ми не можемо, не маємо права вимагати від військових більше, ніж вони можуть зробити. **Політики повинні усвідомлювати як можливості військових (а вони досить широкі), так і їх обмеження (що також очевидно) у вирішенні складних проблем загальнодержавного значення.**

Цивільні кандидати на керівні посади в Міністерстві оборони мають добре знати те середовище, в якому їм доведеться працювати. Військові добре володіють своєю справою. Офіцерів і генералів все життя готують до збройного захисту Батьківщини. Спрямованість їх освіти і професійної підготовки виходить саме з цього. В її основі — ефективне застосування зброї, знищення противника, вміння вистояти (фізично і морально) і зберігати боєздатність в критичних і позакритичних умовах, готовність жертвувати своїм здоров'ям і навіть життям заради виконання бойового завдання. **Військова служба — це дуже складна професія, яка під силу лише справжнім патріотам своєї справи. Люди, що обирають професію військового і віддають їй все своє життя, заслуговують глибокої поваги громадян і належної підтримки з боку держави.**

Але політики не повинні вимагати від генералів виконання невластивих для них завдань, що виходять далеко за рамки їх освіти і життєвого досвіду. Військові не можуть і не повинні писати проекти концепцій, доктрин, законів, державних програм, готувати до них економічні, зовнішньополітичні,

демографічні, соціальні та інші обґрунтування, визначати перелік потенційних противників України, пріоритети розвитку відносин з воєнно-політичними союзами або напрями військово-технічної політики України.



Дійсно, ці питання безпосередньо стосуються діяльності Збройних Сил, однак їх вирішення потребує багатоаспектного і багатофакторного аналізу, в якому військова складова є лише однією і далеко не найголовнішою. Якщо проаналізувати загрози національній безпеці України, то неважко дійти висновку, що найбільш серйозні з них лежать зовсім не у воєнній площині. І навіть потенційні загрози воєнного характеру далеко не завжди можуть бути ефективно локалізовані з використанням наявних воєнних важелів державної політики. Більш дієвими для України можуть виявитися запобіжні заходи політичного, дипломатичного, економічного або інформаційного характеру — а це саме ті сфери, що виходять за рамки професійної освіти й діяльності військових. Було б несправедливим вимагати від генералів глибоких знань і чіткого розуміння тенденцій розвитку міжнародних відносин у регіоні і світі, перспектив розвитку внутрішніх економічних, політичних, соціальних процесів, економічних, політичних, демографічних та інших можливостей і обмежень держави тощо.

Тому керівні посади в Міністерстві оборони мають обіймати цивільні. І не просто цивільні (в костюмах замість однострою), а

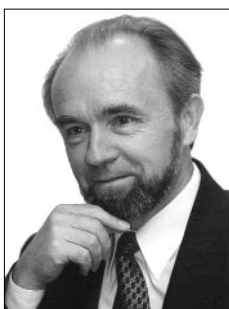
люди з відповідним рівнем підготовки, досвіду і загалом — широкого кругозору. Таких людей, на жаль, сьогодні в Україні не так вже й багато, а тому їх необхідно готувати для цієї, дуже відповідальної, роботи.

Робота цивільних фахівців на керівних посадах у Міністерстві оборони буде ефективною за умови, якщо вони зможуть поєднати в своїй діяльності принаймні три важливі складові — політичну, економічну й суто військову. Особливо це стосується цивільної особи на посту міністра оборони, оскільки я глибоко переконаний, що **наступний міністр оборони України має бути цивільною особою — міністром-політиком, а не генералом**, як це й передбачено Указом Президента України з питань адміністративної реформи від 15 грудня 1999р.

Глибоке розуміння пріоритетів внутрішньої і зовнішньої політики України, стану і перспектив розвитку її економіки (відповідних можливостей і обмежень), характеру загроз національній безпеці України, шляхів застосування військової сили разом з іншими важелями державної політики, ролі і місця силових структур у загальній піраміді державної влади і в суспільстві в цілому — саме поєднання цих рис є запорукою успіху в діяльності цивільного міністра оборони. Не менш важливими є також загальні риси характеру, важливі для керівника будь-якого міністерства, — це вміння створити атмосферу ініціативи і творчості серед підлеглих, готовність спокійно сприймати критичні зауваження, альтернативні пропозиції, а також спроможність налагодити плідні, неконфліктні відносини по горизонталі: з парламентськими комітетами, політичними партіями, громадськими організаціями, ЗМІ. На жаль, на цих зрозумілих речах треба акцентувати увагу, оскільки практика окремих керівників-генералів свідчить про недостатнє розуміння ними важливості цих чинників.

Очевидно, що розширення присутності цивільних у силових структурах України — це справа не одного місяця і навіть не одного року. Але роботу в цьому напрямі треба розпочинати і розпочинати невідкладно, надто багато часу вже втрачено.

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ



*Валерий ШТЕПА,
народный депутат Украины*

Я бы выделил три наиболее острые проблемы социального обеспечения военнослужащих — это уровень денежного обеспечения, нерегулярность и неполнота выплаты денежного обеспечения и социальных пособий, а также низкий уровень обеспечения жильем.

Первая проблема — уровень денежного обеспечения. Постановлением Кабинета Министров Украины №829 от 22 мая 2000г. «О денежном обеспечении военнослужащих» утверждены новые схемы должностных окладов военнослужащих. Уровень окладов значительно повышен. Несмотря на это, материальное положение военнослужащих, особенно тех из них, кто проходит службу в отдаленных гарнизонах, где жены, как правило, лишены возможности работать, остается тяжелым.

Вторая проблема — регулярность и полнота выплаты денежного обеспечения и социальных пособий. В настоящее время еще сохраняется задолженность государства перед военнослужащими, гражданским персоналом и их семьями по выплате денежного обеспечения и социальных пособий, предусмотренных законодательством Украины. Размеры этой задолженности несколько сократились, но еще достаточно велики, и по силовым структурам составляют около 200 млн. грн. Это существенно ущемляет материальное положение людей в погонах и отрицательно сказывается на боеготовности Вооруженных Сил Украины.

Приведу короткую справку. Должностной оклад командира взвода в настоящее время составляет 135-145 грн. (на 1 октября 1999 г. — 90 грн.), командира роты — 145-160 грн. сейчас и 100 грн. до повышения, командира

батальона — 155-170 грн. сегодня и 105 грн. в недавнем прошлом, командира полка — 170-185 грн. и 115 грн. соответственно. В семьях военнослужащих, при неработающей жене, в среднем на человека в месяц сейчас приходится: у лейтенанта около 130 грн., у подполковника около 190 грн.

Можно ли считать такую ситуацию нормальной? Я думаю, что нет, если принимать во внимание уровень социального обеспечения военнослужащих других воинских формирований, где степень социальной защищенности значительно выше.

Так, должностной оклад оперуполномоченного Службы безопасности Украины (предельное воинское звание — капитан) на сегодняшний день составляет 175 грн., что равно окладу командира полка (полковника) в Вооруженных Силах Украины. Оклад старшего оперуполномоченного (майора) СБУ — 195 грн. и немного не дотягивает до должностного оклада командира дивизии (генерал-майора) в армии.

Если рассматривать соотношение должностных окладов в аппаратах воинских формирований, то оно также складывается не в пользу армии. Например, оклад начальника отдела (полковника) в аппарате Министерства обороны Украины до майского (2000г.) повышения должностных окладов составлял 135 грн., после повышения — 200-225 грн., начальник отдела в аппарате СБУ имеет сегодня оклад в 280 грн. У начальника самостоятельного управления аппарата Министерства обороны (генерал-майора) на сегодняшний день оклад равняется 235-250 грн. (был 155 грн.), а в СБУ его коллега имеет твердую ставку в 310 грн.

Должностные оклады военнослужащих Вооруженных Сил Украины уступают также



окладам, установленным для офицерского состава Управления государственной охраны (УГО), а в некоторых случаях — и окладам лиц начальствующего состава органов внутренних дел. Так, например, у командира полка (полковника) в Вооруженных Силах и у начальника отделения в органах МВД (майора, подполковника) одинаковые должностные оклады — 185 грн., у командира дивизии (генерал-майора) в армии и у начальника отдела в составе управления в аппарате МВД (подполковника, полковника) — 210 грн. и т.д.

Исходя из этого, сложился и различный уровень пенсионного обеспечения военнослужащих названных формирований, в котором доминируют представители СБУ, УГО, МВД. Так, у командира дивизии (генерал-майора) Вооруженных Сил Украины средний размер пенсии составляет 370 грн., максимальный — 460 грн., у командира полка — 338 грн. и 430 грн., у командира батальона — 312 грн. и 398 грн., у командира роты — 283 грн. и 361 грн. соответственно.

Теперь обратимся к показателям СБУ и МВД. Начальник отдела Службы безопасности при выходе на пенсию может получить максимальную пенсию 660 грн., начальник управления СБУ — 770 грн., начальник отдела в аппарате МВД — 565 грн., начальник самостоятельного управления МВД — 700 грн.

С учётом нерегулярности и неполноты выплаты денежного обеспечения и социальных пособий, получается довольно плачевная картина обеспечения личного состава ВС Украины.

Как я вижу решение этих проблем, исходя из экономических возможностей государства?

Прежде всего, вопросы социального обеспечения людей в погонах должны рассматриваться не отдельно по каждому силовому ведомству, а комплексно, в рамках Военной организации государства, во главе которой есть только одна «голова» — Президент Украины. Отдельные министры-силовики при этом потеряют возможность «тянуть одеяло на себя». Размеры денежного обеспечения военнослужащих всех воинских формирований необходимо привести к единым нормам и закрепить их законодательно.

Первые шаги в этом направлении уже делаются. Так, 6 июля 2000г. Верховна Рада Украины приняла в первом чтении проект Закона Украины «О государственных гарантиях прав, социальной защите военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей», одна из статей которого и предусматривает такую норму. Сегодня данный проект активно дорабатывается и в ближайшее время может быть подан Верховной Раде для рассмотрения во втором чтении.

Третья проблема — обеспечение жильем военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы в запас или в отставку.

В настоящее время в Вооруженных Силах Украины насчитывается около 56 тысяч военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий, а по всем воинским формированиям — 111 тысяч. Велика эта цифра и среди граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку. Очевидно, что при таких масштабах нереально решить проблему обеспечения жильем только за счет средств, предусмотренных государственным бюджетом Украины.

Привлечение внебюджетных средств силовых министерств также кардинально не меняет ситуацию. В этих условиях главным направлением в решении жилищной проблемы является реализация Комплексной программы обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей, утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины от 29 ноября 1999г. №2166. Программой предусматривается построить 5816,3 тыс. кв. метров общей жилой площади, для чего необходимо привлечь 4274 млн. грн (по ценам на 1 января 1998г.). Самые большие затраты предусмотрено осуществить в Автономной Республике Крым, Харьковской и Днепропетровской областях и в городе Киеве. В соответствии с Комплексной программой, предусматривается также направить средства на реконструкцию и ремонт жилищного фонда, на объекты коммунального хозяйства, здравоохранения, культуры и образования.

Вместе с тем, к сожалению, не предусмотрены средства для отселения уволенных военнослужащих из закрытых военных городков. А на это необходимо свыше 460 млн. грн. Таким образом, эта проблема остается нерешенной.

Практическим шагом по ускорению решения жилищной проблемы и реализации «Основных направлений обеспечения жильем населения Украины на 1998-2005гг.» стало распоряжение Президента Украины от 27 октября 1999г. №276 «О мерах по завершению строительства жилых недостроенных домов». Предполагается, что около 40 тысяч семей военнослужащих в ближайшие годы смогут улучшить свои жилищные условия, благодаря введению в строй незавершенных жилых домов. Конечно, этого недостаточно, но имеется тенденция к улучшению ситуации.

На мой взгляд, комплексное решение этих острых проблем не только улучшит материальное положение военнослужащих, но и существенно поднимет их социальный статус, повысит престиж профессии военного, что, в свою очередь, позитивно скажется на боеготовности Вооруженных Сил Украины.

АРМІЯ ПОВИННА СЛУЖИТИ НАРОДУ



*Нозізве МАДЛАЛА-РУТЛЕДЖ,
заступник міністра оборони
Південно-Африканської Республіки*

Ми переконані в необхідності політичного та демократичного контролю над військовими. Цього вимагає і наша Конституція. Елементами системи взаємин між цивільними та військовими є цивільний міністр оборони, а також цивільний Секретаріат оборони (він є складовою Міністерства). Секретар з питань оборони (керівник Секретаріату оборони) — цивільна особа, так само, як і Генеральний інспектор, який відповідає за фінансовий контроль. Міністерство звітує перед парламентом, який контролює бюджетні видатки. Зрозуміло, ми підзвітні також і виконавчій владі, Кабінету Міністрів, який так само контролює нашу діяльність. Отже, наша діяльність є цілком прозорою. Я вважаю це дуже важливим, особливо у нашому випадку, адже ми вийшли з часів, коли Збройні Сили апартеїду мали необмежену свободу дій і могли витрачати кошти, як їм заманеться, на будь-які цілі... Досвід навчив нас, наскільки важливо, аби громадскість могла контролювати нашу роботу. Суспільство повинно мати вагоме слово у визначенні суті нашої діяльності. Тоді Збройні Сили дійсно будуть служити народу.

Політику визначає насамперед міністр оборони — цивільна особа, яка очолює військове відомство. Здійснюється ж політика разом з військовими. На мою думку, неможливо розробляти політику ізольовано від військових, оскільки військові володіють технічними аспектами відповідних питань. Цивільний секретар з питань оборони є радником міністра оборони з політичних питань. Розвиток Збройних Сил контролюють і інші міністерства — торгівлі, промисловості, фінансів тощо. Наприклад, всі відомства беруть участь у програмі озброєнь. На подальших етапах політику формують парламентські комітети, які мають дуже вагомий голос. Громадскість також обговорює політичні питання, і весь цей процес є прозорим — громадскість, ЗМІ, члени парламенту, неурядові організації ставлять свої питання. Процес розгляду оборонних питань забезпечує з'ясування сутності проблем нашої оборони, і все це робиться з залученням громадскості.

Цивільні фахівці здійснюють нагляд за практичним втіленням політики. Функція контролю належить міністрам, які можуть призначати спеці-

альні слідчі комісії у випадку якихось ускладнень. Міністр оборони має повноваження призначати комісію на чолі з цивільною особою (наприклад, фахівцем-економістом). Якщо ми бачимо, що існують проблеми з практичним втіленням політики, ми можемо втрутитись і щось змінити. Якщо ж необхідно скоригувати власне політику, наш Секретаріат розробляє концепцію відповідних змін, але ми повинні знов подати їх до Парламенту та парламентських комітетів.

У наших Збройних Силах є структури, які з'ясовують наявність потреб, після чого начальник Головного штабу Збройних Сил доводить ці потреби до відомо найвищого органу, який має повноваження приймати відповідні рішення (Ради), на чолі з міністром оборони, за участі заступника міністра оборони, секретаря з питань оборони та начальника Головного штабу Збройних Сил. Через цей орган міністр отримує інформацію про матеріальні потреби Збройних Сил.

Військові повинні вміти обґрунтовувати свої потреби. Інколи ми просимо зібратися разом представників усіх видів Збройних Сил — Військово-морських сил, Військово-повітряних сил та Сухопутних військ — розглянути стан усіх видів, з'ясувати, чиї потреби більші та невідкладніші. Потім, виходячи з результатів обговорення, ми розглядаємо бюджет і звертаємо першочергову увагу на ті питання, котрі є найбільш нагальними на даний момент. Після того міністр звертається до Уряду і каже: «Нам потрібні додаткові кошти на вирішення тієї чи іншої проблеми». Таким чином, їх потреби у Кабінеті представляє міністр. Він є головним доповідачем при розподілі бюджету.

У Південній Африці вповні усвідомлюють важливість стосунків між цивільними та військовими. У наших університетах є курси, де вивчають взаємини між цивільними та військовими. Ми співпрацюємо з Королівським університетом та іншими університетами у Великій Британії. Розроблено чимало продуктивних програм відносин між цивільними та військовими, завдяки яким ми набуваємо досвіду.

ІНФОРМУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ МВС ЗАБЕЗПЕЧУЄТЬСЯ ДОСТАТНЬОЮ МІРОЮ



*Микола АНУФРІЄВ,
генерал-полковник міліції,
заступник міністра внутрішніх справ України*

Протягом останніх років міністерством внутрішніх справ України сформовано сталу систему інформування населення про діяльність органів внутрішніх справ. Лише впродовж першого півріччя 2000р. загальна кількість тематичних матеріалів, що вийшли у пресі, на телебаченні та радіо, склала понад 10 тисяч, що на 8,8% більше, ніж за аналогічний період 1999р. Значна увага приділяється висвітленню таких актуальних проблем, як боротьба з організованою злочинністю, захист економіки від злочинних посягань, попередження та розкриття тяжких злочинів, запобігання незаконному обігу наркотичних засобів тощо. До центральних ЗМІ оперативно подаються матеріали про результати широкомасштабних оперативно-профілактичних заходів та спеціальних операцій МВС України.

Щодня в інформаційних та аналітичних програмах «УТН», «ТСН», «Подробности», «Ситуація», «Вікна», «Вісті» українського телебачення та передачах «Інформаційна програма», «Новини», «Право», «Ранковий патруль», «Невигадані кримінальні історії» виходять репортажі з місць подій, коментарі керівництва міністерства з актуальних питань діяльності органів внутрішніх справ, організовані та підготовлені працівниками Центру громадських зв'язків МВС України. В 2000р. на Першому національному телеканалі започатковано щотижневу інформаційно-аналітичну телепрограму «Резонанс» та одноіменну передачу — на першому каналі

національного радіо, співзасновником яких є МВС України.

Налагоджено тісну взаємодію з центральними друкованими засобами масової інформації. Практично в кожній республіканській газеті запроваджено постійні рубрики на правоохоронну тематику. Для них щоденно надаються прес-релізи про роботу міліції з розкриття найбільш тяжких та резонансних злочинів.

З метою активізації цієї діяльності при Центрі громадських зв'язків МВС України щорічно акредитуються близько 300 журналістів. Для представників ЗМІ систематично організуються брифінги та прес-конференції за участю керівництва міністерства та його провідних служб. Упродовж першого півріччя 2000р. для них проведено 28 таких заходів.





Журналісти постійно запрошуються до участі в інструктивних нарадах, рейдах та спеціальних операціях органів внутрішніх справ. Аналогічні заходи регулярно здійснюються і в областях.

Для керівництва МВС України постійно організуються зустрічі із Всеукраїнською гільдією головних редакторів засобів масової інформації, редакційними колективами, «круглі столи» та «гарячі лінії» телефонного зв'язку з громадянами. З метою вшанування героїчних вчинків працівників міліції та формування нового образу правоохоронця МВС

України спільно з редакціями друкованих видань проводить акції «За покликом серця», «Герой нашего времени» тощо.

МВС України приділяє значну увагу розвитку відомчої преси. На сьогодні міліцейські видання охоплюють практично всі регіони держави і виходять загальним тиражем 273 тис. примірників.

Щорічно в МВС України проводиться Всеукраїнський творчий конкурс до Дня міліції на краще висвітлення в ЗМІ діяльності органів внутрішніх справ із врученням переможцям у головних номінаціях відзнак МВС — скульптурних композицій «Ярослав Мудрий» I, II та III ступенів. Кращі журналісти та редакційні колективи, які активно висвітлюють діяльність органів внутрішніх справ, відзначаються міністерством до Дня міліції та Дня журналіста України.

Щодо оцінки інформації ЗМІ про діяльність МВС, то Центром громадських зв'язків Апарату міністра внутрішніх справ України згідно із затвердженим положенням «Про порядок реагування МВС України на критичні виступи у засобах масової інформації стосовно діяльності органів внутрішніх справ» щоденно здійснюється моніторинг понад 40 періодичних видань, які надходять на адресу міністерства, з метою відстеження критичних матеріалів щодо діяльності органів внутрішніх справ. Копії матеріалів з короткою анотацією, після відповідної реєстрації, надаються для ознайомлення керівництву МВС та надсилаються у відповідні галузеві служби міністерства для розгляду та конкретного реагування.

Такі заходи достатньою мірою сприяють забезпеченню інформування населення про діяльність МВС України.

МІНІСТЕРСТВО ОБОРОНИ — ЗА ПЛІДНУ СПІВПРАЦЮ З МАС-МЕДІА



*Віктор БАННИХ,
генерал-полковник,
заступник міністра оборони України
з питань військової політики
та військового співробітництва*

В Міністерстві оборони пресу вважають важливим чинником цивільного контролю над Збройними Силами. Саме на цьому підґрунті базується інформаційна політика військового відомства. На відміну від радянських часів, коли підхід до роботи з пресою зводився до заборони або дозволу, сьогодні ми сприяємо роботі представників ЗМІ.

Шляхом підвищення взаємодії між Міністерством оборони та засобами масової інформації, на нашу думку, є подальша інтеграція військових ЗМІ в загальнодержавні. До речі, життя Збройних Сил висвітлюють 14 газет оперативних командувань та видів Збройних Сил, два військових журнали («Військо України» та «Наука і оборона»), два видавництва («Варта» і «Народна Армія»), два телерадіоцентри. Всі друковані джерела, які несуть інформацію про Збройні Сили, аналізуються прес-службою Міністерства оборони, що дає можливість керівництву Збройних Сил оперативно реагувати на критику або пропозиції і сприяти позитивному вирішенню питань, що піднімаються в ЗМІ.

З великою зацікавленістю ми стежимо за матеріалами про військово, які досить регулярно з'являються на сторінках газет та в пе-

редачах електронних ЗМІ. Як і кожен, хто вболіває за свою професійну справу, ми радіємо добрим вістям про військо і засмучуємося поганими. Появу в ЗМІ матеріалів критичного та проблемного спрямування вважаємо за нормальне явище, але, зрозуміло, хотілося б щоб публікацій такого змісту було якомога менше. Журналістський погляд на військові проблеми допомагає нам більш об'єктивно оцінювати свою діяльність, а головне — робити висновки щодо покращання стану справ. Треба самокритично визнати, що більшість з таких статей та повідомлень поки що мають під собою підґрунтя. Водночас, не завжди можна погодитися з деякими авторами в розстановці акцентів у їх матеріалах. Така ситуація виникає через спрощений, поверховий підхід деяких журналістів та видань до військової тематики.

Більш повному та об'єктивному інформуванню населення України про діяльність Збройних Сил могло б сприяти введення у штат редакцій ЗМІ посади військово-політичного оглядача, або призначення відповідальним за цю тему обізнаної у військовій справі людини. Як свідчить практика, така спеціалізація дає позитивний результат, від якого вииграє і армія, і авторитет видавництва.

ГАРМОНІЗАЦІЯ ВІДНОСИН МІЖ ВІЙСЬКОВИМИ І СУСПІЛЬСТВОМ



*Володимир БЕРЕЖИНСЬКИЙ,
полковник, начальник Науково-дослідного центру
гуманітарних проблем Збройних Сил України*

Сучасний стан взаємовідносин між військовими та суспільством є складним і неоднозначним. Впевнено можна говорити лише про те, що він потребує значного покращання. В першу чергу, необхідно змінити ставлення суспільства, держави до військовослужбовців.

Неважко обгрунтувати особливу складність та відповідальність військової служби. Вона вимагає від військовослужбовця всебічної підготовки, постійної напруги та відданості інтересам держави. Разом з тим, сьогодні ми не бачимо адекватних цим вимогам відносин з боку держави, цивільних громадян, суспільства до військовослужбовців. Чим це пояснити?

На наш погляд, основними причинами такого ставлення до військових є:

- ❖ загальний стан суспільства: недостатньо високий рівень ефективності системи державного управління, спад рівня життя, духовної та політичної культури громадян;

- ❖ недостатній рівень розуміння державним керівництвом (а відтак — і більшістю громадян) дійсної ролі та функцій Збройних Сил, особливостей життєдіяльності військовослужбовців.

- ❖ відсутність необхідного рівня зв'язків між військовими та цивільним населенням;

- ❖ прийняття законів України, згідно з якими значна частина молоді звільняється від військової служби;

- ❖ низький рівень військово-патріотичного виховання в суспільстві;

- ❖ приниження ролі та можливостей у Збройних Силах органів виховної роботи та морально-психологічного забезпечення у вихованні військовослужбовців та в роботі з цивільним населенням;

- ❖ негативний вплив (або відсутність впливу) засобів масової інформації.

Ставлення військовослужбовців до виконання службових обов'язків, до простих громадян в цілому є позитивним. Водночас, більшість військовослужбовців невдоволені своїм нинішнім статусом та ставленням до них. Вони прагнуть належної оцінки їх нелегкої праці, соціальної та правової захищеності, в т.ч. членів їх сімей.

Щоб покращити відносини між військовими та цивільними, необхідно вжити наступних заходів:

- ❖ на державному рівні підняти статус і авторитет ЗС; покращити соціальний та правовий захист військовослужбовців; усім органам державного управління (в т.ч. на місцях), а також військовим органам активізувати взаємостосунки в різних формах та проявах в інтересах суспільства та держави; покращити інформаційний та культурний взаємозв'язок армії та народу; підвищити роль та можливості органів виховної роботи в Збройних Силах.

Встановлення більш тісних зв'язків між військовослужбовцями та цивільним насе-



ленням на всіх рівнях, підвищення взаємної поваги стане вагомим чинником покращання цивільного контролю над Збройними Силами.

Одним із головних і актуальних завдань сучасного військового будівництва є військово-патріотичне виховання військовослужбовців. Для вирішення цього завдання у Збройних Силах працює потужна система виховної роботи та морально-психологічного забезпечення життєдіяльності військовослужбовців. Як показує світовий та вітчизняний досвід, поряд з цією системою та разом з нею важливим чинником патріотичного виховання виступають громадські організації.

Сьогодні в Україні найбільш впливовими з таких організацій є Спілка офіцерів України (СОУ), Українське козацтво, ветеранські організації та Організація солдатських матерів. Звичайно, громадські організації мають різні інтереси, погляди та можливості. Але головним, що їх об'єднує, має бути щире бажання підтримати Збройні Сили, виховати з військовослужбовців щирих патріотів України, готових до збройного захисту її інтересів. Здатність до такого впливу, перш за все, і потрібно враховувати організаторам участі громадських організацій у вихованні воїнів.

Спілка офіцерів України, як відомо, включає переважно національно свідомих і патріотично налаштованих офіцерів, які бажають передавати свій досвід військовослужбовцям Збройних Сил. Як громадська організація, СОУ, на наш погляд, за умови відповідної взаємодії з її керівниками та окремими членами могла б брати більш активну участь у військово-патріотичному вихованні військової молоді.

Ветеранські організації, Українське козацтво — теж потенційно важливі чинники військово-патріотичного виховання. На сьогодні їх участь у цій роботі є недостатньою. Головні причини — недостатня підтримка їх діяльності з боку державних структур, недостатній рівень взаємодії військових частин з цими організаціями, а також тяжкі умови життя більшості наших ветеранів та представників козацтва.

Організація солдатських матерів зорієнтована на спілкування військових та цивільних, на патріотичне виховання воїнів. Проводи молоді в армію, настанови, виступи на мітингах, безпосередньо перед воїнами у військових підрозділах та частинах, обмін листами, зустрічі з командирами — ці та інші форми мають важливе значення для патріотичного виховання воїнів.

Загалом, громадські організації відіграють і можуть відігравати ще більшу роль у військово-патріотичному вихованні військовослужбовців Збройних Сил України. Активізація та підтримка їх діяльності є спільною справою як цивільних (перш за все державних), так і військових органів управління та виховної роботи.

На мою думку, найкращий спосіб військово-патріотичного виховання — це конкретна турбота держави про тих, хто покликаний захищати її зі зброєю в руках. А коли практика відстає від теорії, то лише розмовами і виступами, нехай навіть колишніх спеців або близьких родичів, про давно втрачені і забуті всіма (крім частини діючого нині офіцера) традиції змінити ситуацію на краще неможливо.

ГЕНЕРАЛЬНА ВІЙСЬКОВА ІНСПЕКЦІЯ В СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ



*Валентин ВАЙЛО,
генерал-майор,
начальник штабу Генеральної військової
інспекції при Президенті України*

Врегулювання відносин між цивільними та військовими в українському суспільстві — це актуальне питання, яке потребує невідкладного вирішення.

Сьогодні Україна визнана державою, що намагається інтегруватися в європейські структури і бере активну участь у розбудові загальноєвропейської системи безпеки.

Наявність цивільного контролю за діяльністю військових формувань — це важливий крок України на шляху подолання авторитаризму, створення умов, загальновизнаних в країнах Європейського Союзу, та виразний показник демократичного устрою і відкритості суспільства.

Органами законодавчої та виконавчої влади України розгорнуто роботу по впровадженню такого контролю. В першу чергу, це стосується відкритості прийняття військового бюджету. Керівним складом військових формувань розглядаються також різні варіанти проведення експерименту щодо виконання цивільними службовцями управлінських функцій в органах управління високого рівня. Однак жодним законодавчим актом здійснення цивільного контролю над воєнною сферою в державі, на жаль, не передбачено.

На наш погляд, механізм контролю цивільних структур над військовими є досить багатогранним. Однією з його складових є президентський контроль за діяльністю військових формувань через Генеральну військову інспекцію при Президенті України. На неї покладаються завдання як військового, так і цивільного контролю, і

Генеральна військова інспекція має у своєму складі достатньо фахівців, здатних виконувати ці завдання.

Одним із головних завдань Генеральної військової інспекції є здійснення контролю за використанням військовими формуваннями бюджетних коштів, за дотриманням ними чинного законодавства, а також за соціальним та правовим захистом військовослужбовців, ветеранів війни і військової служби.

Сьогодні військові формування України продовжують розпочату роботу в рамках адміністративної реформи всієї вертикалі управлінських структур з метою оптимізації чисельності працівників та підвищення ефективності їх діяльності. На виконання Доручення Президента України, проводиться максимальне заміщення офіцерських посад на посади цивільних працівників в органах управління, з'єднаннях, частинах, установах та закладах усіх військових формувань.

Варто зазначити, що спроби заміщення військових на керівних посадах силових





структур держави цивільними фахівцями розпочиналися неодноразово. Прикладом може слугувати робота цивільних осіб на окремих посадах у Міністерстві оборони. На наш погляд, така практика є позитивною і її необхідно продовжувати.

Однак, незважаючи на певні успіхи в діяльності цивільних посадових осіб, стиль і методи їх роботи майже не відрізнялися від військових керівників, що не знаходило підтримки в суспільстві та у військових формуваннях.

Тому вважаємо за доцільне здійснювати заміщення військових цивільними службовцями на посадах рівня начальника управління (його заступника) лише в структурах, що відповідають за розквартирування військ та капітальне будівництво, фінансове і медичне

забезпечення, у центральних науково-дослідних структурах, в юридичних установах та прокуратурі. А сам процес заміщення зазначених вище посад, на нашу думку, потребує проведення експерименту та відповідного законодавчого обґрунтування. Це сприятиме дієвості та ефективності в роботі відповідних структур і в жодному разі не повинно впливати на цілісність військової організації, її устрій та виконавчу дисципліну працівників.

Найбільшу кількість заміщень військових цивільними можна провести в Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, тим більше, що завдання з питань захисту населення та цивільної оборони мають виконувати некомпантанти.

Заміщення цивільними особами генералів і офіцерів на посадах, пов'язаних із застосуванням військ (сил), бойовою та службово-бойовою діяльністю з'єднань і частин військових формувань, на нашу думку, недоцільне.

Що стосується підвищення ефективності цивільного контролю у війсьній сфері держави з боку Президента України, то набутий досвід діяльності Генеральної військової інспекції при Президенті України дає можливість зробити висновок про **доцільність розширення її повноважень з порушеного кола питань і, особливо, щодо діяльності розвідувальних, правоохоронних органів та спеціальних служб.**

ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ Є ДІЄВИМ ТА ЕФЕКТИВНИМ



*Володимир ЛОГІНОВ,
генерал-лейтенант внутрішньої служби,
перший заступник міністра
з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту
населення від наслідків Чорнобильської катастрофи України*

Питання цивільного контролю над воєною сферою в Україні є дуже актуальним і має велике значення для зміцнення національної безпеки держави.

Захист національних інтересів України від загроз воєнного характеру покладається на Воєнну організацію держави. До її складу входять Збройні Сили України, Служба безпеки України, Внутрішні війська, органи та підрозділи Міністерства внутрішніх справ, Прикордонні війська України, військові частини Цивільної оборони Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Управління державної охорони України та інші збройні формування, які створені та діють згідно з Конституцією України.

Воєнна організація держави здійснює захист національних інтересів України шляхом виконання певних функцій. Згідно з Конституцією України та Концепцією національної

безпеки України, до таких функцій належать: оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості кордонів, протидія зовнішнім та внутрішнім загрозам воєнного характеру, боротьба з організованою злочинністю, забезпечення захисту населення на випадок катастроф, стихійного лиха, небезпечних соціальних конфліктів, епідемій тощо.

Свою діяльність Воєнна організація держави здійснює на основі вимог Конституції України, Закону України «Про оборону України», Воєнної доктрини України, інших законодавчих актів і міжнародних договорів, укладених Україною, а також на загальних принципах: демократії і гуманізму, верховенства закону, єдиначальності і колективної розробки рішень, загального військового обов'язку громадян України, добровільного вступу на кадрову військову службу, гласності в діяльності Воєнної організації держави, збереження державної й воєнної таємниці, позапартійності, гарантованого соціально-правового захисту військовослужбовців.

Підготовка Воєнної організації держави до виконання покладених на неї функцій і завдань здійснюється в мирний час і забезпечується постійною роботою всіх органів державної влади і управління у відповідності до чинного законодавства. Нагляд за дотриманням законодавства в діяльності Воєнної організації держави здійснює Генеральний прокурор України та уповноважені ним прокурори.

Ефективність діяльності Воєнної організації держави залежить від чіткого розмежу-





вання повноважень та функцій між її військовими формуваннями. Для цього проводиться класифікація функцій щодо захисту національних інтересів у воєнній сфері, із вирізненням зовнішніх та внутрішніх, основних та неосновних, загальних та специфічних функцій.

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи здійснює свою діяльність на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 28 жовтня 1996р. №1005/96, Женевських конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949р. та Додаткових протоколів до них.

Головною метою діяльності міністерства є виконання гуманітарних завдань, спрямованих на те, щоб захистити цивільне населення від загрози та допомогти йому локалізувати безпосередні наслідки воєнних дій або стихійного лиха, а також створити умови, не-

обхідні для його виживання. До цих завдань належать: оповіщення, евакуація, надання сховищ та їх обладнання, здійснення заходів зі світломаскування, рятувальні роботи, медичне обслуговування, включаючи першу допомогу, а також релігійна допомога, боротьба з пожежами, пошук та позначення загрозливих районів, знезаражування й інші подібні заходи захисту, термінове надання даху та необхідного забезпечення, термінова допомога у відновленні та підтримці порядку у районах, що постраждали, термінове відновлення діяльності комунальних служб, термінове поховання загиблих, допомога в збереженні об'єктів, життєво необхідних для виживання тощо.

Виходячи з цього, міністерство в тісній взаємодії з іншими центральними органами виконавчої та місцевої влади будує свою роботу, широко залучаючи засоби масової інформації, дослідницькі організації та громадян України.

В структурі міністерства по всій його вертикалі на відповідальних посадах (рівня начальників управлінь, їх заступників і вище) працюють близько 80% цивільних службовців. Таким чином, цивільний контроль над військовим контингентом у системі міністерства здійснюється на демократичних засадах, він є дієвим і ефективним.

Стосовно інформації, що періодично з'являється в ЗМІ України про діяльність міністерства, то МНС України оцінює її як компетентну, об'єктивну та своєчасну. Це забезпечується тісною і постійною співпрацею міністерства та його структурних підрозділів із ЗМІ України, насамперед, своєчасним наданням повної та об'єктивної інформації представникам ЗМІ про стан справ і конкретні заходи, що виконуються МНС України в усіх сферах його діяльності.

ДІЯЛЬНІСТЬ СИЛОВИХ СТРУКТУР МАЄ БУТИ ВІДКРИТОЮ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА



*Олександр СКІПАЛЬСЬКИЙ,
генерал-лейтенант,
заступник міністра з питань надзвичайних ситуацій та
у справах захисту населення від наслідків
Чорнобильської катастрофи України*

Цілком поділяю позицію щодо важливості та необхідності зміцнення демократичного цивільного контролю над силовими структурами — це ключовий фактор, що характеризує форму державного правління країною.

Визначення межі доцільності та необхідності обмеження доступу до інформації, що повинна захищатись в інтересах національної безпеки, та вимогами суспільства щодо відкритості силових структур, потрібно базувати, з моєї точки зору, з урахуванням наступних факторів: рівень розвитку демократичного суспільства, вдосконалення президентських, урядових і парламентських структур, характеристика державних силових механізмів.

Щодо ситуації в Україні, то не торкаючись характеристики усіх названих факторів, а лише

силових структур, визначення цієї межі наштовхується на болюче питання: чи проведено в Україні за дев'ять років реформування складових частин колишнього КДБ СРСР, МВС СРСР, Прокуратури СРСР, Верховного Суду СРСР як носіїв та захисників тоталітарного режиму в силовій структурі держави демократичного зразку? Я не можу дати позитивної відповіді на це питання.

Більше того, категорично не поділяю принципу, який реалізувався в сучасних умовах в Україні, — це переведення на українську мову, пристосування та використання як діючих нормативно-правових документів, інструкцій колишнього КДБ СРСР. Виходячи з цієї загальнополітичної оцінки, братись за визначення межі відкритості, було б справою декларативною і суто теоретичною.

Актуальність видання Урядом України Білої книги "Оборонна політика України" виходить із постулату щодо відкритості силових структур, а також демонстрації Україною перед світовою спільнотою своєї мирної, оборонної доктрини, проявом рівня обороноспроможності та цивілізованості держави.

Але варто звернути увагу на ст.116, п.7 Конституції України, яка зобов'язує Кабінет Міністрів здійснювати заходи щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. А потім поглянути на структуру Кабінету Міністрів. Чи знайдемо там віце-прем'єра, який би здійснював цю роботу? Кому підпорядковані керівники силових структур? Хто їх призначає? Хто ними керує? То чи може Прем'єр-міністр зі своїм нечисельним структурним Управлінням експертизи та аналізу оборонно-мобілізаційної роботи, правоохоронних органів та органів юстиції виконати вимоги згаданої статті Конституції,





в т.ч організувати випуск Білої книги? Очевидно, що для Уряду це непосильне завдання. Підготовку і видання Білої книги може здійснити Рада національної безпеки і оборони України, на яку працюють потужний апарат, науково-дослідні установи і яка має відповідні повноваження.

Для зміцнення демократичного цивільного контролю над військовою сферою в Україні необхідно вжити наступних заходів:

а) Верховній Раді:

- ❖ підняти роль Комітету з питань національної безпеки і оборони, який значно втратив свої позиції починаючи з 1994р.;

- ❖ внести зміни та доповнення до Закону України «Про державну таємницю», де чітко визначити пріоритетні напрями тих складових, які потрібно реально захищати і, водночас, обмежити монополію право окремих державних органів визначати рівень доцільності втаємничення;

- ❖ чітко визначити конкретні функції, завдання силових структур, через механізм формування бюджету забезпечити їх виконання належними фінансовими, матеріальними і технічними ресурсами;

б) Президентові України:

- ❖ приділити особисту увагу визначенню ролі і місця Ради національної безпеки і оборони, посилити інформаційно-аналітичне забезпечення її діяльності; підвищити ефективність роботи апарату і роль Секретаря РНБО України; утворити наукові і експертні підрозділи з основних напрямів діяльності, до яких залучати широке коло вчених-фахівців, спроможних генерувати нові ідеї та моделювати і пропонувати нові дієздатні схеми та структури;

- ❖ передати частину своїх повноважень в галузі оборонної політики Кабінету Міністрів;

- ❖ призначати на відповідальні посади у силових структурах людей з демократичним правовим світоглядом, а не носіїв моралі подвійних стандартів з диктаторськими амбіціями; підняти це питання як першочергове на рівень державного будівництва.

ПРИКОРДОННИКИ — ЗА СПІВПРАЦЮ З ГРОМАДСЬКІСТЮ



*Павло ШИШОЛІН,
генерал-полковник,
перший заступник голови Державного комітету
у справах охорони державного кордону України -
начальник Головного штабу Прикордонних військ України*

Державний Комітет у справах охорони державного кордону України підтримує зусилля неурядових аналітичних центрів, спрямовані на роз'яснення суті відносин між цивільними та військовими в українському суспільстві, а також обґрунтування необхідності подальшого розвитку демократичного цивільного контролю над військовими в Україні заради зміцнення національної безпеки держави.

Виконуючи завдання з охорони державного кордону, Прикордонні війська, природно, підпадають під контроль державних органів, громадських організацій, утворених для здійснення контролю над воєнною сферою, а також і тих, що працюють у сферах, які перетинаються із службовими завданнями Прикордонних військ.

Шляхами підвищення ефективності взаємодії між Прикордонними військами і структурами, що забезпечують цивільний контроль над воєнною сферою, можна вважати наступні:

а) залучення до цивільного контролю над воєнною сферою більш широкого кола компетентних державних та громадських інститутів;

б) скорочення шляхів надходження до відповідних міністерств та відомств аналітичної інформації про оперативно-службову діяльність Прикордонних військ, а також про проблеми, у сфері діяльності для спільного виконання завдань, покладених Президентом та Урядом України з метою їх оперативного розв'язання;

в) більш глибоке усвідомлення контролюючими та підконтрольними суб'єктами цінності спільних інтересів, шанування взаємних прав та обов'язків, правил та процедур суспільно-політичної взаємодії, виключення

необґрунтованої та необ'єктивної оцінки діяльності військ;

г) здійснення органами законодавчої і виконавчої влади оперативного аналізу виконання вимог чинних законодавчих актів, постанов і розпоряджень, розгляд обґрунтованих пропозицій та прийняття відповідних рішень щодо вдосконалення охорони державного кордону, розв'язання соціальних проблем військовослужбовців.

Керівництво Державного комітету у справах охорони державного кордону України зацікавлене у поширенні інформації про діяльність Прикордонних військ. Це дасть можливість роз'яснити громадськості їх роль і місце у системі національної безпеки України, своєчасно висвітлювати результативність оперативно-службової діяльності по забезпеченню політичних, економічних і воєнних інтересів країни на державному кордоні, навести приклади самовідданого служіння Батьківщині її синів, підняти престиж служби в Прикордонних військах серед допризовної молоді.

Інформація про діяльність прикордонників, що періодично з'являється в ЗМІ України, як правило, має об'єктивний характер. Однак, є випадки подання невивіреної і поверхової інформації, що іноді формує у населення негативне враження про стан охорони державного кордону на сучасному етапі.

Для забезпечення повного та об'єктивного інформування населення про діяльність Прикордонних військ було б доцільним регулярно проводити прес-конференції, брифінги, круглі столи, здійснювати виїзди на кордон журналістів та письменників, які висвітлюють прикордонну тематику, а також ввести спеціальні рубрики в аналітичних та інформаційних програмах українського радіо та телебачення.

В УКРАИНЕ ПОДЛИННО ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВОЕННЫМИ ВЕДОМСТВАМИ ТОЛЬКО ЗАРОЖДАЕТСЯ



*Вадим ГРЕЧАНИНОВ,
президент Атлантического Совета Украины*

Налаживание оптимальных отношений между военными и гражданскими является важной частью государственного строительства. Именно эти отношения должны обеспечить стабильность в обществе и в наибольшей степени отвечать его интересам. Это, в известном смысле, вечная проблема, которая, возникнув вместе с появлением государства, остается актуальной "для всех времен и народов".

Изменения международных и внутренних условий жизни нашего общества сопровождаются переосмыслением многих стереотипов, ценностей и установок. Получают признание нормы демократического, правового государства, среди которых важное место занимают цивилизованные гражданско-военные отношения.

В число первоочередных задач выдвигаются переосмысление роли Вооруженных Сил и других силовых структур в политической жизни страны, принципов взаимодействия между военными и обществом. Смысл обращения к этим вопросам, поиска путей их законодательного разрешения, заключается в том, чтобы способствовать превращению ВС Украины в эффективный, понятный и подконтрольный обществу институт, который в любых ситуациях действует строго по своему предназначению, в соответствии с Конституцией и законами.

В Украине практика гражданского контроля над военными (его теория просто не

существовала) не имеет достаточного опыта. Советская система партийно-государственного контроля над военной организацией общества имела мало общего с тем смыслом, который вкладывается в понятие гражданского контроля демократическими странами. Подлинно демократический гражданский контроль над военными ведомствами только зарождается. К сожалению, он пока не способствует эффективному решению силовыми ведомствами своих задач, а обществу не позволяют получать информацию о состоянии обороноспособности государства.

Гражданский контроль за военно-силовыми структурами — неперемное условие нормального функционирования цивилизованного государства. Помимо предупреждения любого незаконного использования войск, его важность определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, состояние силовых структур, их способность обеспечить безопасность страны относятся к числу исходных, базовых условий благополучного существования и развития общества.

Гражданский контроль со стороны общества как раз и должен способствовать формированию и утверждению в Украине подлинного социального согласия, консенсуса различных политических сил по вопросу о предназначении Вооруженных Сил, порядка и правил их использования, в том числе и в экстремальной ситуации.



Во-вторых, строительство и содержание Вооруженных Сил и других войск относится к ведущим статьям государственных расходов. Налогоплательщик самым непосредственным образом заинтересован в определении и соблюдении разумной меры в объеме, направленности, структуре и порядке финансирования силовых структур. Но для того, чтобы он со знанием дела мог участвовать в этом, как раз и нужен гражданский контроль, делающий совершенно ясной картину того, куда направляются и как используются народные деньги.

В прямом смысле слова, контроль означает проверку или наблюдение с целью проверки, однако как категория политологии и социологии термин несет в себе более широкое содержание. В социальных процессах контроль представляет собой систему мер, обеспечивающих своевременное обнаружение негативных явлений и тенденций в состоянии и функционировании тех или иных объектов, образований, институтов. Его смысл не в непосредственном разрешении назревших проблем и противоречий, а в сборе информации в инстанциях, которые по своему статусу обязаны принимать соответствующие решения. В любом случае гражданский контроль над военной сферой — не самоцель. Его смысл не в том, чтобы частично отнять властно-распорядительные функции у политического и военного руководства. Он призван способствовать выявлению и преодолению негативных явлений в армии и тем самым служить боевой готовности Вооруженных Сил, а также укреплению единства армии и гражданского населения.

В связи с этим, можно считать, что в общем виде гражданский контроль над Вооруженными Силами — это способ политического управления ими, теория и практика регулирования гражданско-военных отношений. При этом основные принципы гражданского общества, занимают ведущее место по отношению к принципам военного строительства. Таким образом обеспечивается при-

мат политики и демократии над Вооруженными Силами.

Эпитет «гражданский» в названии имеет четырехрядную нагрузку. Он подчеркивает, что речь идет о контроле, осуществляемом невоенными государственными органами и должностными лицами, а также общественными организациями, которые являются внешними по отношению к военным органам. Иными словами, гражданский контроль над военными предполагает, что силовые структуры и их руководство подотчетны всем трем ветвям государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной, а также обществу, в лице общественных структур и граждан.

В настоящее время механизм взаимодействия ветвей власти в Украине в сфере контроля за силовыми ведомствами еще не имеет достаточной законодательной проработки. При этом сфера полномочий и круг ответственности различных властных органов и должностных лиц определены не всегда достаточно четко. Скажем, очень важна конституционная норма о Президенте как о Верховном Главнокомандующем. Однако при отсутствии дополнительных правовых актов, разъясняющих и развивающих ее, она теоретически допускает самоустранение Президента от роли Главнокомандующего над всеми силовыми структурами, которые не входят в содержание понятия собственно ВС Украины (Конституция Украины, ст.106, п.17).

Верховная Рада Украины, к сожалению, не всегда может использовать свои полномочия в решении военных вопросов. Причины этого связаны, с одной стороны, с тем, что крайне ограниченный военный бюджет не позволяет рационально распределить скудные финансовые средства на нужды воинских формирований, а с другой стороны, с тем, что в Украине, на протяжении последних шести лет исполнительная власть фактически закладывает вертикальное, безальтернативное направление повседневного административного управления над силовыми структурами в одном направлении: Президент - Аппарат СНБО - силовые министерства. Из этой линии управления и исполнительного контроля выпадает даже Кабинет Министров. По сути, в системе управления силовыми структурами, не предусматриваются горизонтальные механизмы взаимных сдерживаний ветвей власти и противовесов, не допускающих концентрацию власти над Вооруженными Силами.

В большинстве развитых стран Запада гражданский контроль над военной сферой обеспечивается и тем, что во главе Министерства обороны находится гражданское лицо, которое обеспечивает политическое



руководство Вооруженными Силами. При этом задача состоит не столько в замене военного министра гражданским, а в изменении функций и состава военного министерства на гражданское, которое призвано стать проводником не «военной линии» в стране и правительстве, а политической линии Правительства в Вооруженных Силах. Современный министр обороны должен уверенно владеть менеджментом в интересах Вооруженных Сил, что представляет собой совокупность стратегий, принципов, методов, способов и форм всестороннего руководства и обеспечения армии, с целью повышения эффективности ее применения и обороноспособности.

Гражданский контроль над силовыми структурами в демократической стране осуществляет не только государство, но и гражданское общество. Многообразны каналы и способы его воздействия на военную среду. В первую очередь, это различные институты и организации, аналитические центры,

которые создаются гражданским обществом, анализируют отношения населения к военной политике государства, состояние вооруженных сил, условия службы и быта военнослужащих и другие вопросы. Они способны провести общественную экспертизу военно-политических проектов и решений, программ и действий. Вырабатывая и разъясняя собственные предложения по военно-политическим вопросам, они облегчают политическому и военному руководству поиск оптимальных вариантов действий с учетом интересов общества, господствующих в нем установок. Главное состоит в том, чтобы все это было воспринято властями.

К сожалению, достаточно стихийно складывающийся на сегодня механизм гражданского контроля в Украине, не обеспечивает согласованного подхода и необходимого уровня координации усилий субъектов власти и общества. В этой связи, представляется необходимым правовое и законодательное оформление и обеспечение деятельности механизма гражданского контроля над военной сферой, который предусматривал бы сочетание и взаимодополнение его разных видов и уровней, не нарушая при этом принципа разделения ответственности властей, их демократического взаимодействия с обществом.

Таким образом, сегодня речь должна идти о разработке специального «Закона о гражданском контроле над военной сферой в Украине». Он должен определять цель, содержание и организацию такого контроля, уточнять полномочия органов государственной власти, общественных объединений, политических партий и движений, средств массовой информации, а также их взаимодействие между собой при организации контроля общества над военной сферой.

Гражданский контроль в Украине как система общественных и государственных институтов должен задавать направление военного строительства, обеспечивать проведение военной политики в интересах обороны и безопасности страны и ее граждан, демократическую направленность развития страны, способствовать установлению добрососедских отношений со всеми государствами.



ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВОЄННОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ УКРАЇНИ Є ВИМОГОЮ ЧАСУ



*Анатолій ЛОПАТА,
генерал-полковник,
в 1993-1996 рр. — начальник Генерального штабу ЗС України*

Геополітична та міжнародна ситуація, що склалася на пострадянському просторі, поставила перед новими державами низку проблем, від вирішення яких залежить їх майбутнє. Одна з них — налагодження та адаптація оборонної системи до нових політичних та економічних умов.

Це стосується прийняття нового оборонного законодавства, скорочення Збройних Сил та оборонних установ, реорганізації міністерств, відомств та штабів.

Єдиної моделі управління та контролю над Збройними Силами не існує. Є різні системи і підходи, проте всіх їх об'єднує один принцип — запровадження цивільного контролю над Збройними Силами, визначення сфери відповідальності Уряду для уникнення персональних та інституційних конфліктів при вирішенні оборонних завдань.

Кажуть, що оборона держави — це надто серйозна справа, щоб доручити її військовим і дуже відповідальна, щоб доручити її цивільним.

У східноєвропейських державах, які недавно запровадили демократичний контроль над власними Збройними Силами, спостерігалось або спостерігається протистояння поглядів різних гілок влади щодо ролі Збройних Сил у національній обороні та обсягу посадових обов'язків як міністрів оборони, так і начальників Генеральних штабів.

В демократичних державах політичне керівництво та цивільний контроль над Збройними Силами, як правило, здійснюють вищі цивільні урядовці. Військові ж відповідають за оперативне керівництво і контроль діяльності

структур Збройних Сил. Тут важливо розрізнити поняття політичного контролю і цивільного контролю над Збройними Силами. Політичний контроль характерний для держав, на чолі яких стоять партійні автократії або авторитарні диктатури, що зрозуміло, завдає шкоди Збройним Силам. Цивільний контроль притаманний зрілим демократіям.

Одним із головних принципів ефективних цивільно-військових відносин, що діють у західних демократіях, є принцип «спільної відповідальності за національну оборону». На практиці це означає, що Уряд окреслює оборонні цілі і забезпечує їх досягнення відповідними ресурсами, а військові забезпечують боєготовність Збройних Сил для виконання цих цілей.

Однак, слід зауважити, що навіть у державах з давніми традиціями цивільного контролю над Збройними Силами існує багато сфер, де відповідальність урядовців перехрещується з відповідальністю військових. Питання про функції та діяльність безпосередньо військових є підставою для розмежування цих повноважень. Так, військове командування на Заході дотримується думки, що воно повинно контролювати воєнну доктрину держави, організацію і структуру Збройних Сил в рамках чинного законодавства, набір новобранців і підготовку військовослужбовців, підвищення по службі вищого командного складу (це вимагає погодження Уряду або Парламенту), планувати воєнні операції та керувати застосуванням Збройних Сил.

Стабільні цивільно-військові відносини вимагають чіткого законодавчого розмежування функцій між Збройними Силами і Урядом.



Звичайно, роль Президента, Прем'єр-міністра та Парламенту у сфері національної безпеки та оборони, в загальних рисах передбачена в Конституціях держав. Для нових демократій Східної Європи — це джерело потенційних внутрішніх політичних конфліктів, про що свідчать події, наприклад, у Польщі та Угорщині.

Кожна держава, в т.ч. й Україна, має відповідні закони стосовно національної безпеки і оборони, які, закономірно, змінюються з часом. Вони визначають загальну організаційну структуру Міністерства оборони і Генерального штабу, ключові позиції і відносини між міністром оборони та Урядом (Прем'єр-міністром і Кабінетом Міністрів у парламентській системі). Щодо Міністерства оборони, то закони визначають обов'язки і права міністра оборони, його заступників та начальника Генерального штабу. Це дуже важливо, оскільки вони окреслюють функції і сферу відповідальності міністра оборони та начальника Генерального штабу у системі оборони держави.

Розмежування повноважень між оборонною структурою і Урядом

Стійкі цивільно-військові відносини вимагають, перш за все, розмежування повноважень між Збройними Силами і Урядом. В усіх державах Верховним Головнокомандувачем Збройними Силами є глава держави (монарх або Президент). В державах з президентською формою правління Президент відіграє дуже важливу роль у національній обороні (Франція, Польща), в більшості держав з парламентською системою правління ця роль стає майже символічною. Реальною владою в цих країнах щодо національної оборони володіє Прем'єр-міністр (за винятком США, де не існує цієї посади). У Сполучених Штатах Америки Президент є справжнім Головнокомандувачем. Разом з міністром оборони вони створюють «командне керування». Незважаючи на те, що компетенція і влада Прем'єр-міністра в кожній державі має свої відмінності, як правило, він відповідає за формування національної оборонної політики, надання широких повноважень міністру оборони та відповідним міністерствам, координування ходу виконання політичних рішень і директив, виданих Радами оборони або Радами безпеки, коригування оборонних програм.

В усіх країнах (за винятком США) міністр оборони безпосередньо відповідає перед Прем'єр-міністром, який фактично призначає міністра оборони, а глава держави формально схвалює це рішення. На жаль, брак чітко окреслених повноважень і розмежування відповідальності щодо оборонних структур між Президентом і Прем'єр-міністром та між міністром оборони і начальником Генерального

штабу створюють непорозуміння у цивільно-військових стосунках, результатом чого можуть бути багаторазові кризи Уряду. Так було у Польщі, коли Президент Л.Валенса протягом чотирьох років звільняв або приймав відставку трьох міністрів оборони і одного начальника Генерального штабу. Схожі проблеми виникали й в Україні та Угорщині.

Організація Міністерства оборони

У більшості країн, закони про національну оборону окреслюють основні напрями організації Міністерства оборони і Генерального штабу. Водночас, міністр оборони та начальник Генерального штабу можуть вирішувати питання вдосконалення організації підпорядкованих їм структур. США, Франція, Португалія (а з 1995р. й Польща) є державами, в яких відповідні питання окреслені «оборонним» законодавством. В різних країнах є різною структура військово-цивільних установ. Однак, всі вони задовольняють одну головну вимогу — основні структури Міністерства оборони і Генерального штабу повинні бути визначені в «оборонному» законодавстві.

Типове Міністерство оборони складається з наступних підрозділів: адміністрації міністра, спеціальних асистентів міністра (генеральний інспектор, юридичний консультант, парламентський консультант, асистент з питань зв'язків з громадськістю) і не менше трьох головних управлінь (стратегічної розвідки, забезпечення, освіти). Кількість і профіль управлінь відмінні в різних державах, але всі вони мають бюджетні та фінансові відділи, які безпосередньо підпорядковані міністру оборони. Деякі західноєвропейські держави мають також державних секретарів, які є помічниками міністра оборони у керівництві міністерством.

Організація військових установ

Всі держави мають Генеральний штаб (оборонний штаб, об'єднаний комітет начальників штабів), який взаємодіє з міністром оборони та підпорядкований Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил — Президентові.

Начальники управлінь Генерального штабу підпорядковуються начальнику Генерального штабу, який звітує перед міністром оборони в межах окреслених повноважень.

В деяких країнах, начальник Генерального штабу, одночасно є й Командувачем Збройних Сил (Угорщина), або призначається на цю посаду на випадок війни (Польща). Роль начальника Генерального штабу визначається вагомою. Найчастіше, він є військовим радником міністра оборони, координатором діяльності штабів видів ЗС, а також взаємодіє з командувачами видів ЗС, які звітують безпо-



середньо міністру оборони і отримують від нього політичні директиви та керуються директивами Генерального штабу.

Розподіл функцій і відповідальності

В деяких демократичних державах встановлено відповідальність двох гілок військової влади — Міністерства оборони і Генерального штабу. Вони злагоджено співпрацюють як у мирний, так і в воєнний час. Проблеми і непорозуміння, що виникають відносно обсягу відповідальності і функціональних обов'язків, вирішуються спокійно. Однак, це не стосується держав, які реставрували демократичну систему правління (ФРН, Іспанія, Італія, Португалія) та нових демократичних держав (Польща, Угорщина, Чехія). Важка спадщина диктаторських систем (ідеологічна монолітність, політичний контроль над Збройними Силами, брак досвіду в незалежному керівництві національними військовими установами) — все це наклало відбиток на цивільно-військові відносини. Наприклад, у Польщі, Угорщині та Україні спостерігалася гостра боротьба за сфери впливу над ЗС між міністром оборони і начальником Генерального штабу.

Цивільні у Міністерстві оборони

Впливові посади у Міністерстві оборони обіймають цивільні. В Італії та Португалії закони дозволяють міністру оборони призначати на керівні посади і цивільних, і військових фахівців.

У східноєвропейських державах переведення міністерств оборони до змішаного цивільно-військового комплектування відбувається дещо повільніше. Винятком можна вважати Угорщину і Польщу. Заспокоює те, що всі ключові посади в Міністерстві оборони поступово переводяться до цивільного статусу. Це стосується, насамперед, керівників деяких управлінь, а саме: оборонного бюджету і фінансів, кадрів, наукових досліджень, випробування і придбання військових систем озброєння та техніки. Це зміцнює цивільний контроль над Збройними Силами, демонополізує військове керівництво Міністерством оборони, сприяє загальному нагляду з боку цивільних урядовців за суто професійною діяльністю військових, розширює склад працівників Міністерства оборони за рахунок експертів, які працювали у цивільному секторі, в приватних корпораціях та університетах.

За період служби в армії військові не здобувають високих (суто цивільних) професійних експертних навичок в управлінні ресурсами держави, економіці, фінансах і бюджеті, формуванні оборонної політики, тому цивільні фахівці значно посилюють їх позиції.

Не можна стверджувати, що Україна уникнула переважної більшості помилок, яких

припустилися інші держави. І сьогодні нагальною залишається потреба в чіткому законодавчому визначенні ліній керівництва Збройними Силами — від Президента і Прем'єр-міністра до міністра оборони та начальника Генерального штабу. Закони мають визначити функції і сферу компетенції Президента, Прем'єр-міністра стосовно оборонних завдань в рамках цивільного контролю над Міністерством оборони. Потрібно більш чітко визначити функції і повноваження Прем'єр-міністра у відносинах з міністром оборони, внутрішню організаційну структуру Міністерства оборони і Генерального штабу, повноваження міністра оборони, начальника Генерального штабу та начальників ключових управлінь вищої ланки військового керівництва. Це потрібно для того, щоб забезпечити цивільний контроль над оборонними установами, стабільність і безперервність управління в організаційній структурі оборонних установ. Треба чітко визначити сферу повноважень і функції, які делеговані міністру оборони і його міністерству, ключові посади у Міністерстві оборони, які повинні обіймати кваліфіковані цивільні або військові особи.

Призначення цивільного міністра оборони — це не єдиний шлях встановлення цивільного контролю над військовими установами. Це лише частина потрібної системи контролю, яка повинна діяти в демократичній державі. Її складовими є Парламент, виконавча та судова влада.

Верховна Рада України повинна: приймати закони щодо створення військових установ, обмежувати їх кількість та функції; контролювати військовий бюджет щорічними асигнуваннями; тримати Збройні Сили підзвітними Парламенту; схвалювати призначення Президентом України найвищих посадових осіб в оборонному відомстві; розглядати і затверджувати Воєнну доктрину України.

Наступна ланка цивільного контролю — це виконавчі структури на чолі з Президентом України, який здійснює цивільний контроль над воєнною сферою держави. Глава держави затверджує закони Верховної Ради України, які стосуються національної безпеки і оборони, призначає міністра оборони та начальника Генерального штабу, затверджує дислокацію основних угруповань (оперативно-стратегічних, оперативних), визначає порядок проведення на території України спільних навчань (маневрів), оголошує війну, запроваджує воєнний стан або оголошує мобілізацію додаткових сил, за умови схвалення його рішень Верховною Радою.

У більшості демократичних держав судова влада є важливою ланкою цивільного контролю. Цивільні суди виносять свої рішення щодо конституційності законодавчих актів, а



також виконавчих актів військового відомства. Судова влада здійснює судовий нагляд щодо захисту громадянських свобод як цивільних, так і військових членів суспільства.

Цивільно-військові відносини в Україні

Цивільно-військові відносини в Україні в період становлення її незалежності були безконфліктними, але не безпроблемними. Про це свідчать відставки трьох міністрів оборони і трьох начальників Генерального штабу за досить короткий термін. І сьогодні діють певні фактори дестабілізації у військовому середовищі. Серед них — невизначеність щодо майбутнього Збройних Сил, їх чисельності, матеріального та технічного забезпечення, скорочення офіцерського складу та його жалюгідне становище, втрата соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей. Все це породжує невпевненість військових у своєму майбутньому, і, як наслідок, падіння дисципліни та зниження морального стану, втрату боєздатності окремих підрозділів та військових частин. Систематичне зниження рівня життя військовослужбовців та падіння престижу військової служби не сприяють обороноздатності держави, підривають цивільно-військові відносини суспільства і потребують негайного втручання з боку всіх гілок влади для піднесення рівня національної безпеки та зняття соціальної напруги у суспільстві.

Водночас, існують і чинники, що позитивно впливають на розвиток цивільно-військових відносин в Україні. Серед них: послідовна внутрішня та зовнішня політика держави; зміцнення демократичних засад державної влади; реформаторська діяльність Уряду,

спрямована на економічне оздоровлення країни; визнання високої ролі Збройних Сил в становленні та розвитку незалежної України; постійне виховання військових у дусі віри в демократію, загальнолюдські цінності, необхідності захисту своєї держави як повноправного члена світового суспільства; департизація військового середовища.

Аналіз сьогоденної ситуації в українському війську свідчить про посилення занепокоєності його керівництва слабкістю владних структур, нездатністю органів державного управління взяти під контроль і призупинити негативні соціально-економічні процеси в суспільстві. Не випадково командування Збройних Сил проводить жорстку лінію, спрямовану на те, щоб уникнути негативного впливу на військовослужбовців з боку політичних організацій. Свідомість кадрового та призовного складу наполегливо концентрується на думці про те, що головне завдання Збройних Сил — це захист держави від зовнішніх загроз. Згідно з Конституцією України, саме ці обов'язки покладені на військо.

Загалом, можна вважати, що в Україні ствердилася думка про необхідність забезпечення цивільного контролю над усіма силовими структурами. Цей висновок ґрунтується на законодавчому закріпленні в Конституції України функцій такого контролю з боку цивільної влади, що само по собі є ознакою виходу України на шлях створення загальноприйнятої в демократичних державах системи цивільного контролю над військовою сферою. Однак широкомасштабний процес демократичного цивільного контролю в Україні, в його повному розумінні, лише розгортається. Окремі заходи поки-що не мають системного характеру. Ні урядовці, ні Збройні Сили, ні суспільство в цілому ще не готові сприйняти нові, демократичні підходи до цивільного контролю над збройними формуваннями в державі.

Тим часом, визнання демократичних цінностей Заходу, поступовий перехід на стандарти НАТО вимагають наполегливого впровадження відповідних змін у державі та армії. Але дуже важливо, щоб ці процеси стимулювання не лише зовнішніми обставинами, а й об'єктивними умовами внутрішнього політичного розвитку України.

ЦИВІЛЬНІ В ОБОРОННОМУ ВІДОМСТВІ США



*Степан ОЛІЙНИК,
доктор наук, полковник ЗС США у відставці*

Упродовж останніх дев'яти років Україна займалась реформуванням та розвитком своїх Збройних Сил як гаранта національної безпеки. З цією метою у грудні 1996р. було розпочато широкомасштабну програму реформ, завершення якої передбачається у 2005р. Одним з ключових елементів програми має бути залучення цивільних фахівців на всі щаблі військової структури. Проблеми, що заважають успішному виконанню програми реформ, значною мірою спричинені недостатньою увагою до ролі цивільних у діяльності військових структур, особливо на відповідальних посадах. Передовий досвід демократичних країн свідчить, що відповідальність за ряд важливих сфер воєнної політики цивільні зобов'язані брати на себе, бо саме вони, а не військові, несуть відповідальність за оборону перед виборцями. Щоб реально відповідати — треба брати безпосередню участь у розробці воєнно-політичних рішень, пропозицій до оборонного бюджету, по закупках зброї тощо. Крім того, ряд питань, таких, як забезпечення фінансами, розробка законодавчих актів, взаємодія з цивільними структурами, цивільні службовці вирішують краще за військових.

Оскільки практика залучення цивільних фахівців широко та успішно застосовувалась у військових відомствах усіх демократичних країн Західної Європи, в Сполучених Штатах та Канаді, то очевидно, що цивільному та військовому керівництву України було б корисно ознайомитись з досвідом цих країн. Нижче подано стислий огляд американської системи використання цивільного персоналу для роботи у військових установах.

ЗАГАЛЬНІ ДАНІ

У березні 2000р. на американське військове відомство — Міністерство оборони (МО) — в самих Сполучених Штатах, підконтрольних територіях та в інших країнах, де розташовані американські військові бази або представництва, працювали 670780 цивільних осіб. Міністерство оборони має найбільшу серед усіх федеральних відомств чисельність цивільних працівників. Навіть у самих Сполучених Штатах більшість громадян не знають, як багато цивільних працює на Міністерство оборони. В наступній таблиці подано порівняльну чисельність кадрових (тих, що знаходяться на дійсній службі)

військових та цивільних фахівців за останнє десятиліття¹:

Особовий склад Міністерства оборони США,
тис. чол.

Рік	Військові	Цивільні
1989	2120,2	1107,4
1993	1705,1	984,1
1995	1518,2	865,2
1999	1385,7	704,0
2000	1377,7	670,8

¹ Доповідь міністра оборони Президенту та Конгресу, 2000, додаток С.



Зменшення чисельності і військового, і цивільного персоналу після 1989р. було спричинене насамперед докорінними змінами геостратегічної ситуації в Європі та в світі, а саме — розпадом Варшавського Договору та Радянського Союзу. Разом із скороченням американського військового персоналу щороку відбувалось поступове зменшення цивільних посад: на березень 2000р. їх кількість скоротилась на 31,5% і становила 68,5% від рівня 1989р. До кінця 2001р. МО планує ліквідувати ще близько 100 тис. цивільних посад у Міністерстві оборони; до того ж, очікується подальше суттєве скорочення кількості військових баз.

У березні 2000р. цивільний персонал МО розподілявся таким чином: апарат міністра оборони — 1681; Комітет начальників штабів — 193; установи МО — 108831; Сухопутні війська — 221852; Військово-повітряні сили — 154946; Військово-морські сили та морська піхота — 183277 (див. діаграму).



РОЛЬ ЦИВІЛЬНОГО ПЕРСОНАЛУ У ВІЙСЬКОВОМУ ВІДОМСТВІ США

Роль та завдання цивільних фахівців у системі Міністерства оборони багатогранні. Вони залежать від рівня та категорії посади і в широкому сенсі полягають у наступному:

- ❖ забезпечення цивільного (демократичного) контролю над військовими²;
- ❖ здійснення політичного керівництва;
- ❖ управління ресурсами (фінансовими, кадровими, інфраструктурою, здійснення закупки тощо);

- ❖ оцінка програм;
- ❖ проведення досліджень;
- ❖ виконання допоміжних функцій в інтегресах військових (медичне обслуговування, зв'язок, матеріально-технічне, тилове, технічне та офісне забезпечення) для того, аби звільнити військовий персонал для виконання суто військових завдань.

ОСНОВНІ КАТЕГОРІЇ ЦИВІЛЬНИХ ПОСАД У МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ

Нижче подані основні категорії цивільних посад у структурі Міністерства оборони, в порядку зменшення вагомості: посади на рівні вищого керівництва (прийняття політичних рішень); виконавчі посади високого рівня; посади державних службовців; посади в спеціальних службах; посади найманих працівників.

Посади на рівні вищого керівництва (політичні посади)

Це найвищі невиборні урядові посади, призначення на які здійснює або Президент (посади членів Уряду та міністрів, що не входять до складу Уряду), або керівники міністерств та відомств. Кандидати на більшість з цих ключових посад підлягають затвердженню Сенатом США.

Призначення на рівень вищого керівництва вважаються «політичними призначеннями», вони здійснюються не на конкурсній основі, не передбачають якогось відбору і повинні задовольняти Президента або керівника міністерства (відомства). Призначення на ці посади зазвичай відбуваються один раз на чотири роки, після обрання нового Президента та формування його Адміністрації³.

Обов'язки таких посадових осіб передбачають здійснення політики та програм Адміністрації, а посадовці зазвичай мають тісні стосунки з Президентом, керівником відомства чи з іншим урядовцем. Більшість таких посад займають прихильники політичної партії, що знаходиться при владі і до якої належить діючий Президент (Демократичної чи Республіканської)⁴.

В Міністерстві оборони основні функції таких посадовців на рівні вищого керівництва полягають у формуванні та здійсненні політики, а також загального контролю в своїх сферах відповідальності. Головне тут — керівництво. Такі керівники за своєю поса-

² Прикладом того, наскільки серйозно Конгрес США ставиться до цивільного контролю над Міністерством оборони, є закон, який вимагає від міністра оборони щорічної доповіді під назвою «Управлінське дослідження апарату міністра оборони», ключовою складовою якого є аналіз ефективності цивільного контролю над Міністерством оборони в таких сферах, як розробка оборонної політики та стратегічне планування, розробка та виконання програм та бюджету, планування дій у надзвичайних ситуаціях та проведення військових операцій.

³ Ці посади офіційно публікують "FederalIST" та "The United States Government Policy and Supporting Positions" (так звана «Слизова книга»). Це — американський варіант «номенклатури». Після останніх президентських виборів 1996р. в Міністерстві оборони було 199 таких «політичних» посад. Із них на 50 посад призначав Президент із наступним затвердженням Сенатом США, на дві — без затвердження Сенатом; 147 знаходились у компетенції керівників відомств МО і не потребували затвердження Сенатом.

⁴ Є нечисленні винятки. Наприклад, міністра оборони В.Коена, колишнього конгресмена від Республіканської партії, призначив президент-демократ Б.Клінтон, за якого той обіймав цю посаду протягом чотирьох років (1996-2000).



дою здійснюють цивільний (демократичний) контроль над військовими. Найвищими **цивільними** посадовцями в Міністерстві оборони, які визначають його політику, призначаються Президентом та підлягають затвердженню Сенатом, є:

- ❖ міністр оборони (член Уряду);
- ❖ перший заступник міністра оборони;
- ❖ чотири заступники міністра оборони (з питань закупок та технології, з політичних питань, з питань кадрової політики та готовності, а також помічник міністра оборони - контролер та начальник фінансового управління);
- ❖ десять помічників міністра оборони (в різних ключових галузях);
- ❖ головний радник з юридичних питань (головний юрист);
- ❖ генеральний інспектор Міністерства оборони;
- ❖ помічник міністра оборони з програм атомного, хімічного та біологічного захисту;
- ❖ директор Управління військових досліджень та технологій;
- ❖ начальник Управління операційних випробувань та оцінок.

Паралельна структура цивільних посад на рівні вищого керівництва існує також у трьох видах Збройних Сил — в міністерствах Сухопутних військ, Військово-морських та Військово-повітряних сил, що їх очолюють цивільні міністри (не члени Уряду), цивільні заступники та помічники міністрів. Усіх цих цивільних посадовців фахівців призначає Президент та затверджує Сенат США, і вони також здійснюють цивільний контроль над військовими у видах Збройних Сил.

Посадовці, які визначають політику апарату міністра оборони⁵ та трьох військових міністерств, можуть мати у своєму штаті офіцерів для виконання обов'язків помічників з питань воєнної політики, радників, фахівців, але, як правило, вони не є керівниками і не визначають політику.

Виконавчі посади високого рівня

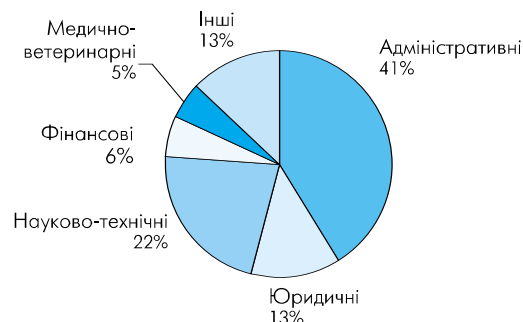
Ця категорія, затверджена Конгресом у 1978р., є порівняно новою категорією службовців федерального Уряду. Працівників цієї категорії відбирають за їх **лідерські якості**, а не за технічний досвід. Вони обіймають ключові посади нижче політичних керівників найвищого рівня і займають проміжну позицію між керівниками, які приймають політичні рішення («політичні призначення»), та рештою ци-

вільних працівників федерального Уряду. Ці посадовці керують та контролюють майже всі напрями діяльності Уряду у приблизно 75 федеральних міністерствах та відомствах, включаючи Міністерство оборони. На більшість виконавчих посад високого рівня призначають кар'єрних службовців, яких обирають, виходячи з їх заслуг, беручи до уваги лідерські якості та професійні здібності. Не більше 10% виконавчих посад високого рівня займають некар'єрні службовці, яких своїм рішенням призначає керівник відомства.

Виконавці високого рівня перебувають у віданні кадрового управління федерального Уряду. В Міністерстві оборони, станом на березень 2000р., виконавці високого рівня становили 0,2% усіх цивільних працівників, або 1341 осіб. Більшість з них працюють в окрузі Колумбія.

За фахом, виконавчі посади високого рівня можна розділити на адміністративні (41%), юридичні (13%), науково-технічні (22%), фінансові (6%), медично-ветеринарні (5%), та інші (13%) категорії.

Розподіл виконавчих посад високого рівня, % від загальної кількості



ПОСАДИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Загальний огляд

Більшість цивільних посад у структурі Міністерства оборони — це посади, які займають за відкритим конкурсом, або посади державних службовців. У березні 2000р. державні службовці, призначені за конкурсом, становили 77,2% усіх працівників федерального Уряду та 83,7% цивільних працівників Міністерства оборони.

Посади державних службовців включають такі категорії, як фахові, технічні, адміністративні та офісні працівники. Державні службовці працюють в оборонному відомстві на різних ділянках, але, як правило, вони не

⁵ Апарат міністра оборони є структурою Міністерства оборони, вищою за військові міністерства (Сухопутних військ, Військово-морських та Військово-повітряних сил). Його можна назвати «Адміністрацією Міністра оборони». Це основна складова штату Міністра оборони, яка відповідає за розробку стратегії та політики, планування, використання ресурсів, коштів та за оцінку програм.



визначають оборонну політику і не здійснюють цивільного контролю над військовими. Їх функції визначаються фаховою освітою та (або) досвідом. Багато державних службовців нижчого рівня в Міністерстві оборони допомагають військовим, виконуючи адміністративні та офісні функції (наприклад, секретарів, клерків, техніків тощо), тим самим звільняючи військових від цих функцій, аби ті могли цілком присвятити себе виконанню військового обов'язку.

Ще однією перевагою використання кар'єрних цивільних службовців у штаті МО є те, що, на відміну від військових, котрих звичайно переводять з однієї посади або місця служби на інше кожні два-три роки, кар'єрні цивільні службовці довше залишаються на тій самій посаді, набувають цінних знань та досвіду. У своєму підрозділі вони корисні завдяки не лише професійному досвіду, але й тому, що їх називають «інституційною пам'яттю», тобто внутрішнім знанням спадковості у політиці, відмінним орієнтуванням в адміністративних процедурах та особливостях роботи в даному підрозділі. Це особливо корисно для новоприбулих офіцерів, а також для новопризначених політичних керівників високого рівня. Системою державної служби спільно керують Федеральне кадрове управління та незалежний контрольний орган — Рада захисту системи заслуг (Merit Systems Protection Board).

Спеціальні служби

На деякі відомства не поширюються вимоги до виконавчих посад високого рівня та державних службовців за відкритим конкурсом, оскільки вони мають власні системи підбору кадрів на виконавчі посади, власні системи найму та критерії тестування кандидатів. Ці відомства називають «спеціальними службами». У березні 2000р. персонал «спеціальних служб» складав 16,1% усього персоналу МО. Двома основними «спеціальними службами» в структурі МО є Управління національної безпеки та Розвідувальне управління Міністерства оборони.

Крім того, деякі посади потрапляють до «особливої категорії» через специфіку своєї професії. До них належить старший науковий та технічний персонал, юристи, викладачі військових академій та вищих військових навчальних центрів, вчителі та адміністративний персонал шкіл для дітей американських військових та цивільних службовців на військових базах та об'єктах за межами США, керівники та працівники інтендантських та поштових служб (військових складів) тощо.

Наймани працівники

Так звані «сині комірці» — службовці, які виконують технічні або фізичні роботи й

отримують погодинну платню. У березні 2000р. вони становили 23,7% усіх цивільних службовців у Міністерстві оборони.

Цивільні службовці за контрактом

Внаслідок постійного скорочення військового та цивільного персоналу Міністерства оборони в останні роки більш активно залучається так званий «аутсорсінг» — персонал, що наймається на основі контрактів на виконання допоміжних функцій незалежними цивільними компаніями чи окремими особами (в галузі досліджень, інформаційних технологій, технічних, офісних та інших послуг). Залучення сторонніх працівників до виконання функцій, не пов'язаних з безпекою, дозволяє заощадити кошти або принаймні допомагає уникнути адміністративних витрат.

ЯК НАЙМАЮТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ?

Особи, які претендують на посаду державного службовця, мають пройти тестування за об'єктивними показниками. Такі люди подають стандартну заяву або резюме, після чого їм призначають стандартне (для даної посади) тестування. Ті, хто пройшов тестування, отримують відповідну оцінку. Вони проходять перевірку служби безпеки та особисту психологічну перевірку (не менше трьох відгуків про людські якості), а також мають співбесіду з кадровиком. Якщо вони задовольняють усім вимогам, їх направляють до керівництва відомства, де існує або очікується вакансія. Якщо особа не претендувала на якусь конкретну вакансію, її вносять до журналу обліку державних службовців для подальшого використання.

Іспит. Більшість претендентів на посади державних службовців повинні пройти конкурсний іспит для посад відповідної категорії. Внесення до переліку претендентів на участь у конкурсі залежить від отриманої на іспиті оцінки та попередньої служби. Відставні військові автоматично отримують додаткові бали до своєї екзаменаційної оцінки: 5 додаткових балів — для військовослужбовців запасу, 10 — для відставників-інвалідів. Це так звані «ветеранські» пільги.

Принцип «ветеранських пільг», що їх надає федеральний закон, має на меті надати ветеранам переваги в конкурсі на заміщення посади. Основні умови, на яких надаються ветеранські пільги: звільнення з лав Збройних Сил з позитивною атестацією або на загальних підставах; медаль за участь у військовій кампанії або довідка про участь у бойових діях, оголошених Конгресом США, або інвалідність, отримана під час або внаслідок військової служби; не менше двох років дійсної військової служби (ця вимога не поши-



рюється на інвалідів); а також звання рядового або сержантського складу, чи офіцера в ранзі нижче майора або капітан-лейтенанта (ця вимога не поширюється на інвалідів). Ветерани з 30% інвалідністю отримують ще більші пільги.

Відставники також мають переважне право на збереження робочого місця в разі звільнення за урядовою програмою скорочення штатів на економічних чи інших підставах.

Підвищення по службі. Всі підвищення в системі державної служби регламентує єдина Федеральна практика підвищень на підставі заслуг (Federal Merit Promotions Policy), що визначає справедливую процедуру надання відомству інформації про осіб, які найкращим чином підходять для відповідної посади. Як правило, кваліфікаційні стандарти та оцінки передбачають письмове тестування та практичний іспит, хоча бувають і винятки (наприклад, скорочення штатів з наступним призначенням на нову посаду, повернення колишнього працівника з військової служби, перехід з одного відомства в інше тощо). Складається рейтинг кандидатів на призначення на більш високу вакантну посаду, і відбирають найкращих. Кожне відомство несе відповідальність за дотримання практики підвищень на підставі заслуг відповідно до загальних вимог кадрового управління. Одна з цих вимог полягає у наявності вакансії, за яку змагаються кандидати з-поміж працівників відповідного відомства та інші особи, і публічне оголошення про цю посаду у відомстві та в системі кадрових органів.

Система оплати (винагороди)

Загалом, зарплати цивільних та військових працівників однакового рівня в Міністерстві оборони США суттєво не відрізняються, але вони не є абсолютно однаковими. Військові, крім посадового окладу, отримують ще багато спеціальних виплат, яких цивільні фахівці не одержують і які дозволяють довести платню військових до рівня цивільних працівників. Нижче перелічено основні системи оплати працівників виконавчих підрозділів федерального Уряду, в т.ч. Міністерства оборони.

❖ **Тарифна сітка посадовців найвищого рівня** визначає заробітну плату конгресменів, членів Уряду, заступників та помічників міністрів та голів комісій. Вона приблизно дорівнює окладу трьох- або чотирьохзіркового генерала (адмірала) у військових.

❖ **Система оплати виконавців високого рівня** має шість рівнів. Ставка встановлюється розпорядженням Президента у визначених законом межах. Їх заробітна плата приблизно

дорівнює окладу одно-двохзіркового генерала (адмірала).

❖ **Загальна тарифна сітка** охоплює більшість державних службовців федерального Уряду. Вона має 15 рівнів, які відповідають посадам та рівням відповідальності працівників. Службове підвищення означає просування на більш високий рівень. Навіть без формального підвищення працівник може отримати надбавку, що надається за належну компетентність та виконання службових обов'язків протягом визначеного терміну. Практика надбавок припиняється після досягнення десятого рівня. Заробітна плата працівників також коригується залежно від місця служби, щоб компенсувати різницю у вартості життя в різних регіонах США.

Зарплати загальної тарифної сітки 12-15 рівнів приблизно дорівнюють окладам майорів, підполковників та полковників, 5-11 рівнів — окладам сержантів, лейтенантів та капітанів.

Існує також багато форм матеріального заохочення (наприклад, за слушні пропозиції із зменшення витрат або вдосконалення діяльності урядового органу, за видатні показники в роботі).

❖ **Оподаткування.** Прибутковий податок вираховується автоматично при отриманні заробітної плати.

ПОРЯДОК ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ВІДСТАВНИХ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ

Колишні військовослужбовці, звільнені з лав Збройних Сил США, можуть влаштуватися на цивільну посаду в Міністерстві оборони не раніше, ніж через 180 днів після звільнення. У березні 2000р. колишні військові становили 7,9% усіх цивільних працівників МО. Одразу по закінченні В'єтнамської війни їх частка була набагато вищою. Протягом останніх років відставні військові більш охоче йдуть працювати у приватний сектор.

Щоб уникнути зіткнення інтересів та забезпечити більш ефективний цивільний контроль над військовими, стосовно деяких посад на рівні найвищого (політичного) керівництва запроваджено набагато суворіші обмеження. Протягом десяти років після звільнення з дійсної військової служби в регулярних Збройних Силах на офіцерській посаді Президент не має права призначати, а Сенат — затверджувати кандидатів на такі посади: міністр оборони, заступник міністра оборони, заступник міністра оборони з політичних питань⁶. Ці обмеження не стосуються інших керівників Міністерства оборони, за винятком правила 180 днів, яке

⁶ Зведення законів Сполучених Штатів Америки, розділ 10 «Збройні Сили».



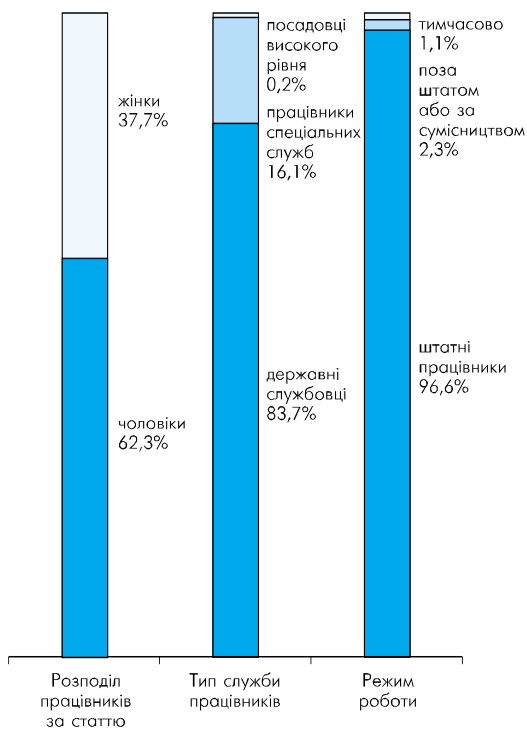
поширюється на всіх колишніх військовослужбовців, а також положення про те, що вони «призначаються з цивільного середовища Президентом за умови повідомлення та згоди Сенату».

ПОЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Перший закон, що обмежував політичну діяльність працівників федерального Уряду, було ухвалено в 1939р. Це був так званий «Акт Гетча» (за іменем його автора сенатора Гетча). Пізніше він змінювався відповідно до змін в американському суспільстві.

Редакція закону від 1993р. передбачає, що **цивільні працівники федерального Уряду (у т.ч. Міністерства оборони) не можуть використовувати свій вплив для втручання у хід виборів; збирати внески в політичних цілях; свідомо сприяти або перешкоджати політичній діяльності осіб, які мають стосунки з відомством; займатись політичною діяльністю при виконанні службових обов'язків або при перебуванні в будь-якій урядовій установі, або використовувати урядові транспортні засоби, або маючи на собі службову уніформу; нарешті, вони не можуть претендувати на виборну посаду під час партійних (політичних) виборів.**

**Загальна структура цивільних службовців,
% від загальної чисельності**



ПРОГРАМИ ПІДГОТОВКИ ЦИВІЛЬНОГО ПЕРСОНАЛУ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ

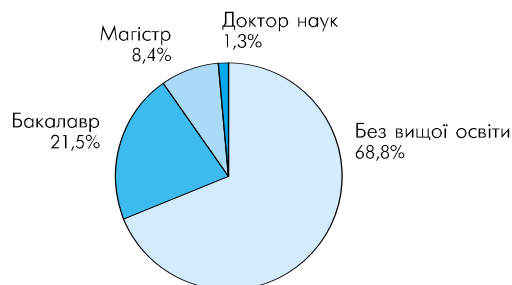
З радикальним скороченням чисельності військового та цивільного персоналу в структурі МО дедалі більша увага приділяється тому, що називають «спільним навчанням, підготовкою та перепідготовкою цивільного персоналу ... з метою уникнення дисбалансу в досвіді та професійних навичках». Спільне навчання має дві цілі: з одного боку — вдосконалення технічних та професійних навичок; з іншого — лідерських навичок. Нещодавно (1977р.) у Міністерстві оборони було розпочато Програму розвитку лідерських та управлінських навичок. Вона передбачає «післядипломну освіту, зосереджену на оборонних питаннях, ротацию на різних посадах та в різних установах, а також професійну військову освіту ... з метою підготовки цивільних фахівців для 3000 високих цивільних посад у Міністерстві оборони». Інші цивільні службовці навчаються на курсах при вищих військових навчальних закладах або проходять новий тримісячний курс професійної військової підготовки для цивільних, започаткований Університетом національної оборони у Вашингтоні⁷.

СОЦІОЛОГІЧНИЙ ПОРТРЕТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАЦІВНИКІВ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ

У березні 2000р. в структурах Міністерства оборони в різних кутках світу налічувалось 670 780 цивільних працівників (не рахуючи іноземних громадян). Середній вік штатних працівників становив 47 років, середній стаж — 18,1 років. Звільнені військові становили 7,9% цивільних працівників; 34,1% — скористались ветеранськими пільгами.

Дані про освіту цивільних працівників подані на діаграмі «Рівень освіти цивільних працівників».

**Рівень освіти цивільних працівників,
% від загальної чисельності**



⁷ Доповідь міністра оборони Президенту та Конгресу США, 2000, с.110.



ЗВІДКИ ЦИВІЛЬНІ ПРИХОДЯТЬ ДО МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ?

Цивільні працівники приходять до Міністерства оборони з різних сфер, так само, як і до інших підрозділів федерального Уряду та до приватного сектору. На нижніх щаблях цивільні працівники переважно з'являються безпосередньо після закінчення навчальних закладів. МО приділяє особливу увагу найму нових молодих працівників, не лише тому, що на першому етапі це дешевше, і вони можуть довше працювати в оборонному відомстві, але, що більш важливо, ще й тому, що «вони поповнюють кадри майбутніх керівників». Решта приходить з інших відомств федерального Уряду або з приватного сектору, дехто — з академічних кіл (університетські професори, адміністратори), і, нарешті, після звільнення з дійсної військової служби (як офіцерського, так і рядового та сержантського складу).

МОЖЛИВІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ АМЕРИКАНСЬКОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ

Американська практика використання цивільного персоналу для допомоги військовим є однією з можливих моделей (поруч із британською, німецькою, французькою тощо). Міністерство оборони США є дійсно найбільшою в світі корпорацією (оборонний бюджет США у 2001 фінансовому році перевищує \$291 млрд.). Врахування американського досвіду дасть можливість більш обґрунтовано відповісти на такі питання.

❖ Як здійснюється керівництво оборонним відомством?

❖ Як на практиці діє успішна система цивільного (демократичного) контролю над військовими через призначення цивільних фахівців на ключові посади в Міністерстві оборони?

❖ Як досвід цивільних фахівців у деяких функціональних галузях, зазвичай відсутній у військових, може стати в нагоді військовому керівництву для зміцнення обороноздатності держави?

❖ Яким чином різноманітне використання цивільної робочої сили може звільнити велику кількість військових різних рангів для виконання суто професійних завдань?

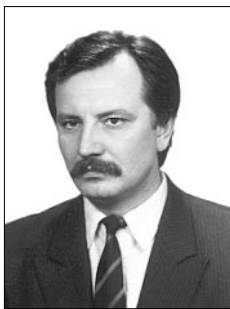
Вивчення та порівняння досвіду різних країн та відбір найкращих рис кожного з них дозволить українському політичному та військовому керівництву вдосконалити Воєнну організацію держави.

Оскільки використання цивільних службовців у радянській військовій системі (на рівні Міністерства оборони та військових округів) було доволі обмеженим, українське військове відомство має недостатній спадок та традиції у цій сфері.

Отже, мало б сенс створювати структуру цивільного персоналу у військовому відомстві поступово, але водночас — систематично та наполегливо. Зокрема, в Міністерстві оборони України для початку можна було б ввести наступні посади, на яких призначалися б кваліфіковані цивільні фахівці: заступник міністра оборони (як проміжний етап до майбутнього цивільного міністра оборони); начальники управлінь: озброєнь, військової (оборонної) політики, військової освіти, фінансово-економічного, а також з питань законодавства та зв'язків з Верховною Радою.

На рівні нижче Міністерства оборони (оперативні командування та військові об'єкти) слід вивчити можливість комплектування всіх посад, не пов'язаних безпосередньо з виконанням військових завдань та оперативним плануванням, спеціально підготовленим та досвідченим цивільним персоналом. Ініціювати цей процес та керувати ним має цивільне керівництво: Президент України, Прем'єр-міністр та Верховна Рада.

НИНІШНЯ АРМІЯ ДЕРЖАВІ «НЕ ПО КИШЕНІ»



*Олександр УРБАН,
професійний дипломат,
в 1995-1996рр. — начальник Управління зовнішніх
зв'язків Генерального штабу Збройних Сил України*

Проблема впровадження цивільного контролю над воєнною сферою в Україні є лише однією із складових загальної трансформації суспільства, яку ми всі разом змушені так болісно і так надзвичайно довго переживати. Ця проблема притаманна передусім для пострадянських країн і об'єктивно вона має надто загострене суспільно-політичне забарвлення.

Однією з основних догм радянського суспільства завжди було підкреслення особливої ролі армії у створенні країни Рад, у відстоюванні інтересів держави, в захисті її незалежності і територіальної цілісності. Ми всі виховувалися на цих традиціях і, як могли, зміцнювали «зв'язок Армії і Народу». Тому для кожного з нас ця проблема є дуже близькою і гострою.

Визначна роль радянських Збройних Сил у суспільній свідомості закономірно персоніфікувалася з вищими посадовими особами Радянської Армії. Радянський генералітет традиційно брав активну участь у реальній політиці, в діяльності вищих органів державної влади.



Трансформація суспільства надзвичайно сильно вдарила по армії. На фоні хронічного недофінансування і «жебрацького існування», офіцерський склад ЗС України дуже болісно сприймає вимоги політиків щодо зменшення ролі армії в управлінні державою, усунення військових із структур законодавчої і виконавчої влади. На мою думку, офіцерський корпус, у своїй більшості не просто незадоволений — він обурений і ображений на політиків, які «поставили армію на межу розпаду, а сім'ї військових позбавили звичної впевненості у майбутньому і традиційного «шматка хліба». Таким чином, це не лише адміністративно-управлінська, але й гостра соціальна проблема.

Питання цивільного контролю — це значною мірою проблема формування в Україні громадянського суспільства. Її неможливо вирішити лише адміністративним шляхом, а тим більше — швидкими темпами. Інакше це буде сприйматись у широкому колі військових як образливе домінування цивільного фактору над військовим. Про який бойовий дух може йти мова в такій ситуації?

Україна ще стоїть перед болісною, але неминучою проблемою реформування Збройних Сил. Усім зрозуміло, що нинішні Збройні Сили — нашої державі «не по кишені».

Реформи йдуть повільно, і для цього є об'єктивні і суб'єктивні причини. Хтось мусить взяти на себе важку і невдячну роль реформатора, який добровільно викличе на себе «справедливий гнів» і «вогонь критики» зліва і справа, а також «прокляття старого офіцера» заради суспільного прогресу і розбудови дійсно потужних, боєздатних і лояльних державній владі нових Збройних Сил.

РЕЗЕРВ ЗБРОЙНИХ СИЛ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ



*Доктор Тревор БОТЕРС,
провідний науковий співробітник
Центру дослідження конфліктів,
Велика Британія*

ВСТУП

Останні новини з Москви водночас і тішать, і лякають. Втішною новиною є те, що десь у російській глибинці об'явилась мати Володимира Ілліча Леніна — так, мамця Леніна! Виявляється, вона жива і непогано себе почуває. Щоправда, трохи страшно, що вона виявилась вагітною!

Звичайно, це лише російський політичний анекдот у дусі чорного гумору. Але він засвідчує, серед іншого, величезні, безпрецедентні складнощі у подоланні комуністичного спадку взагалі — явища, на яке не можна не звернути увагу через десять років після того, як Радянський Союз відійшов у минуле, особливо тим, хто займається питаннями безпеки та оборони, і військового спадку комунізму зокрема.

Наприкінці століття українське суспільство та українські Збройні Сили (так само, як і в багатьох інших посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи) залишаються у стані, безладдя та невизначеності, або, якщо вжити модне слово, у перехідному стані. Україна, безумовно, відмовилась від тоталітарної однопартійної політичної системи радянських часів, але чи побудувала вона справжню, життєздатну та міцну демократичну систему? На зміну так званій командно-адміністративній економіці, де все підлягало централізованому плануванню та контролю, наразі прийшла певна форма ринкової економіки, яка, втім, забезпечує декому (особливо людям похилого віку та незахищеним громадянам) рівень життя, гірший за минулорічний, але кращий за життя року наступного! Україна робила наполегливі і досить успішні спроби, щоб перевести військову

промисловість на цивільні рейки, але ця конверсія також супроводжувалась економічними та соціальними негараздами. Проте, найбільше зусиль Україна доклала для переходу від монолітної, тоталітарної однопартійної моделі Збройних Сил та відповідних поглядів на відносини між цивільними та військовими до справді демократичного цивільного контролю над військовою сферою та пов'язаної з ним широкої демократичної спільноти, що займається питаннями безпеки, тобто до того, що можна назвати організацією оборони за демократичних умов.

Ось тут виникає зв'язок з поняттям добровольчого резерву військовослужбовців, у тому сенсі, в якому його вживають у контексті програми «Партнерство заради миру» у новій Європі та у новому євро-атлантичному співтоваристві від Ванкувера до Владивостока, яке зараз формується. Добровільний резерв, без сумніву, відіграє важливу роль у військовій організації західних демократичних країн і за великим рахунком виконує роль містка між військовими та громадянським суспільством. Резервіст є, так би мовити, одним з елементів військової організації, який дозволяє нам стверджувати, що ми організуємо оборону у відповідності до демократичних принципів. Він є носієм ідеї добровільної служби у резерві — явище, невідоме за комуністичних часів — у нових військових структурах країн Центральної та Східної Європи.

АРМІЯ ТА СУСПІЛЬСТВО

Головна функція армії полягає у гарантуванні зовнішньої безпеки держави. Збройні сили створюють, оснащують та готують для запобігання конфліктам або для надійної протидії противнику, у разі потреби. Виходя-



чи з самої природи армії та з її бойових завдань, можна виокремити, принаймні потенційно, три можливі наслідки для військових та для суспільства.

1. Небезпека військового заколоту, антиурядового перевороту військових, військового втручання у діяльність Уряду, або реальна загроза таких дій: внаслідок монопольного або майже монопольного права армійської верхівки вирішувати військові справи, а також володіння зброєю та навичками її застосування, у армії завжди існує спокуса скористатись своїм привілейованим становищем та перебрати контроль над цілим суспільством.

2. Загроза відокремлення армії від суспільства або її перетворення на державу у державі, набуття воєнною організацією рис окремої структури суспільства, у негативному сенсі: зарегаментована природа армійського життя може спричинити патологічно вузький погляд на світ та на місце людини в ньому. Як уже зазначалось, армія є «тоталітарним» інститутом, так само, як тюрма, божевільня або монастир; існує бар'єр між армією та зовнішнім світом. Як правило, армія тренується подалі від цивільного населення. Вимоги військової секретності також призводять до створення бар'єрів. Внаслідок цього армія може виглядати у власних очах і в очах цивільного населення чужорідним тілом, чужі традиції, інтереси та цілі загрозово відрізняються від традицій, інтересів та цілей усього суспільства. Армія може перетворитись у «державу в державі», як це свого часу сталося в Німеччині. Наслідки цього процесу добре відомі.

3. Особлива відповідальність суспільства, і насамперед органів державної влади, за тих військових, хто служить за «необмеженим» контрактом, тобто зазнає професійного ризику, ризикує життям, виконуючи накази. Така необмежена відповідальність у відношенні до військових накладає на політичне

керівництво та все суспільство тягар особливої турботи про військовослужбовців.

Чітке розуміння цих двох небезпек та особливої відповідальності, про які йшлося вище, має важливе значення для здорових стосунків між військовими та суспільством. Як зазначив у своєму виступі в Оборонному коледжі НАТО М.Квінлан, «головна проблема демократичних суспільств, яка відрізняє управління обороною від управління, скажімо, системою соціального забезпечення чи програмою дорожнього будівництва, полягає ... в узгодженні наступних специфічних потреб: забезпечити максимальну обороноздатність збройних сил і водночас мінімізувати супутній ризик їх використання не за призначенням, соціального відчуження та, можливо, зовсім непотрібної втрати життів».

Демократичний «контроль», або, точніше, «управління» чи «керівництво» обороною є по суті шляхом з двостороннім рухом — від громадянського суспільства до військових та від військових до громадянського суспільства. Звичайно, він є невід'ємною складовою концепції демократичного державного управління, згідно з якою національні збройні сили знаходяться у підпорядкуванні законно обраного політичного керівництва держави і яка передбачає наявність чітко визначеної законодавчої структури, в межах якої військове керівництво відповідає перед Урядом через посередництво цивільного міністра оборони, з дієвим контролем з боку Парламенту та звітністю перед ним. Він є складовою того, що розуміють під «верховенством» цивільної влади. Але при цьому цивільна влада не повинна сприймати військово як небезпечного звіра, якого необхідно приборкувати й «контролювати». Натомість, вона має дбати про те, щоб військові правильно розуміли принцип верховенства цивільної влади та важливість цивільного керівництва оборонними справами. В арміях НАТО проводиться величезна виховна робота у цьому напрямі. Зокрема, німці доклали багато зусиль для запровадження системи внутрішнього контролю (*Innere Führung*) при створенні Бундесверу після Другої світової війни.

Так само важко створити справжню армію (тобто боєздатне військо) або збройні сили, які мають добрі стосунки з суспільством, доки переважна частина громадян (або, в умовах демократії, виборців) не почне з розумінням ставитись до завдань і не з'ясує, які механізми рухають армією. **Військовим потрібно здійснювати різноманітні «просвітницькі» заходи, будувати зв'язки з громадськістю та набувати досвіду інформування громадян, щоб армія «залишалась в центрі громадської уваги».**



ДОБРОВОЛЬЧИЙ РЕЗЕРВ

Адама Міхніка, який за комуністичних часів був дисидентом, а потім став депутатом польського Сейму, колись запитали, чи означає розпад Радянського Союзу перемогу демократії над тоталітаризмом. Ні, сказав А.Міхнік, розпад Радянського Союзу є перемогою свободи над диктатурою. Далі він пояснив, що демократія означає започаткування свободи, і «ще належить пройти довгий шлях».

Добровольчий резерв є прикладом одного із способів започаткування свободи. Це — внесок добровольчих сил у практичне втілення поняття оборони за умов демократії.

ХТО ТАКИЙ РЕЗЕРВІСТ-ДОБРОВОЛЕЦЬ?

Це — цивільна особа, яка зголосилася виконувати військовий обов'язок у вільний час; громадянин, а не професійний солдат, або солдат-громадянин. Покійний Генеральний Секретар НАТО Манфред Вьорнер колись сказав:

«Проста правда полягає у тому, що концепція безпеки не визнає штучного розподілу відповідальності між цивільними та військовими — безпека є нашою спільною справою, всіх громадян, солдат та солдат-громадян».

У Великій Британії регулярні Сухопутні війська при виконанні бойових завдань спираються на так звану Територіальну армію (сухопутний компонент національного добровольчого резерву). Зараз Територіальна армія використовується за обставин, що не потребують оголошення загальної мобілізації, набагато частіше, ніж під час Холодної війни. Сухопутні війська потребують Територіальної армії для забезпечення оборонних потреб Великої Британії. У Британії, Територіальна армія та регулярні Сухопутні війська мають спільний бойовий дух, командну

структуру, доктрину і тактику; спільну полкову організацію; однакове озброєння та систему підготовки.

Чому резерв є добровільним? Перш за все, тому, що у добровольця є можливість присвятити себе іншій діяльності. Як цивільна особа, він спілкується з багатьма людьми, як цивільними, так і військовими, за різних умов. Величне почуття товариства будується на сенсі служби. За виконання свого обов'язку доброволець отримує платню, співставну з платнею в регулярних військах, за кожний день підготовки. За виконання мінімальних річних завдань підготовки він одержує додаткові виплати.

Доброволець є членом добровольчого резерву, на відміну від регулярного резерву, який складається з колишніх військових регулярної армії. Кожен з них має встановлений законом термін служби у резерві після закінчення дійсної служби. Добровольці вносять значний вклад в обороноздатність країни. Під час війни або кризи військовослужбовці резерву служать поруч з регулярними військами. Іншими словами, вони доповнюють бойовий склад угруповання. Понад 800 резервістів-добровольців служили у Перській затоці; на Територіальну армію припадає 20% британських сил в Боснії.

Утримання добровольців обходиться дешево, у найкращому розумінні цього слова. Визнано, що під час Холодної війни Територіальна армія споживала приблизно 3% витрат на британські СВ, але при цьому забезпечувала близько 25% бойового складу після мобілізаційного розгортання. Утримання одного солдата Територіальної армії коштує в середньому у сім разів дешевше ніж за утримання солдата регулярного війська.

ОБОРОНА В УМОВАХ ДЕМОКРАТІЇ

Оборона в умовах демократії безумовно передбачає керівництво військовою діяльністю з боку Уряду, парламентський нагляд за Урядом та за військовими і вільну пресу (ЗМІ), які розповідають виборцям про можливі варіанти політичних, економічних та оборонних рішень: незалежні ЗМІ є необхідною передумовою демократичного управління обороною.

В Україні (так само, як і в інших країнах Центральної та Східної Європи) існує особлива потреба в інформуванні цивільних про військово. Ця діяльність повинна охоплювати журналістів, державних службовців Міністерства оборони, університетські кола, науково-дослідні установи та неурядові організації. Менш відомі, але так само важливі цивільні товариства країн НАТО, об'єднані в неурядову організацію під назвою CIOR (Міжнародна конфедерація офіцерів резерву).





Кілька років тому фельдмаршал сер Річард Вінсент, колишній голова Військового комітету НАТО, звернувся до СІОР із проханням визначити, що корисного вони можуть зробити для реалізації програми «Партнерство заради миру» (ПЗМ). Він вважав залучення добровольців-резервістів важливим для налагодження цивільно-військових відносин у країнах Центральної та Східної Європи.

У квітні 1996р. Міністерство оборони Польщі та СІОР в рамках ПЗМ провели у Варшаві семінар під назвою «Збройні сили та суспільство: важливість об'єднань резервістів та їх роль у контексті ПЗМ». Метою семінару було поінформувати польську владу та неурядові організації про становище СІОР та об'єднань резервістів у країнах НАТО, підтримати створення у Польщі демократичної асоціації резервістів трьох видів збройних сил, яка б відповідала статуту СІОР. Для цього було створено допоміжну робочу групу СІОР. Під час головування в СІОР Великої Британії у 1996-1998рр. у центрі її уваги знаходилась програма «Партнерство заради миру».

Однією з найхарактерніших рис комуністичної військової традиції було віднесення оборонних питань до виключної компетенції військових. Певною мірою посткомуністична військова спільнота залишається закритою для цивільних. Вона не сприймає цивільного втручання і чинить йому опір. Брак у цивільних в Україні (так само, як і в інших країнах Центральної та Східної Європи) знань, компетенції та досвіду в оборонних питаннях досі позначається на державних службовцях, законодавцях, ЗМІ та громадськості.

Втім, не має значення, наскільки привабливими теоретично є демократичні структури контролю над військовою сферою, якщо й надалі бракує компетентних цивільних фахівців для комплектування Міністерства оборони і замало цивільних, здатних працювати на рівних умовах з військовими. Нові законодавці повинні справді розуміти виправдані потреби армії. Після того необхідно створити ефективні засоби інформування виборців з військових питань. Ці проблеми серйозно постають перед більшістю країн Центральної та Східної Європи, включаючи Україну.

У демократичних країнах Заходу можна говорити про спільноту, що займається питаннями оборони та безпеки. Це має бути — і звичайно є — життєздатне утворення, яке складається не лише з військових, а й з цивільних фахівців різного профілю. Одним з ключових компонентів цієї спільноти є добровольці-резервісти.

Добровольці відіграють важливу роль представників війська у громадянському суспільстві та важливої проміжної ланки між Урядом, збройними силами та суспільством. Вони можуть і, можливо, мають перебрати на себе цю суттєву функцію і в Україні.

ДОСВІД ОБОРОННОГО ПЛАНУВАННЯ НОВИХ ЧЛЕНІВ НАТО



*Доктор Джефрі САЙМОН,
аналітик з суспільних наук,
Інститут національних стратегічних досліджень
Університету національної оборони, США*

Після приєднання до НАТО, 12 березня 1999р., всі три нових члени НАТО — Польща, Угорщина та Чехія — мали і мають певні труднощі у процесі інтеграції. Хоча ситуація у кожній з цих країн специфічна, і після 1989р. вони пройшли різний шлях, всі вони мають позаду спільний досвід — це тягар Варшавського Договору. Вони успадкували недосконалі збройні сили (занадто чисельні та обтяжливі), застарілу радянську військову техніку та потребу скорочення інфраструктури. На сьогодні ці країни мають наступні проблеми.

Бюджетні обмеження. Завдання по реформуванню збройних сил, поставлені п'ять років тому, досі залишаються невиконаними, і не лише через економічні обмеження, але й через брак політичної волі. Політичні рішення часто приймалися занадто пізно або й зовсім не приймалися через відсутність по-

літичної зацікавленості (наявність економічних та соціальних проблем за одночасної відсутності відчутної загрози) та/або непоінформованість багатьох політичних керівників, нестачу цивільних спеціалістів та відсутність активного військового лобі. Оборонне планування стримує необхідність окреслення політичних цілей, які часто не забезпечені ресурсами та потребують визначення пріоритетів. Наприклад, політична потреба у невеликих «показових» підрозділах призвела до відтоку й без того обмежених ресурсів оборонних сил та територіальної армії, їх занепаду та невдоволення Генеральних штабів (тобто тертя між цивільними та військовими). Іншими словами, зовнішня форма часто-густо вступає у протиріччя з дійсними потребами розвитку.

Невдале планування. Після вступу до НАТО, всі три нові члени мали переглянути структуру своїх збройних сил. Угорщина змушена була визнати нестачу ресурсів для забезпечення своїх зобов'язань щодо виділення сил в інтересах НАТО і влітку 1999р. оголосила про так званий «Перегляд стратегії», який передбачає зміну відносин між Генеральним штабом та Міністерством оборони, а також скорочення Збройних Сил Угорщини на 15 тис. чол. (до 37 тис. чол.). Польща, за новим Планом національної оборони, ухваленим 23 травня 2000р., повинна скоротити Збройні Сили за шість років більш ніж на 50 тис. чол. (до 150 тис. чол.). У Чехії зараз також розпочинається перегляд





стратегії, який, імовірно, призведе до скорочення Збройних Сил на 17 тис. чол. (до 40 тис. чол.) протягом п'яти років.

Кадрова реструктуризація. Це завдання передбачає серйозні зміни в офіцерському корпусі та створення унтер-офіцерського корпусу — завдання, що потребує визначення системи проходження служби та ретельно продуманої кадрової політики. Новим членам НАТО ще належить розв'язати цю проблему.

Невідповідність конституційної та юридичної системи. Досі немає визначеності у розподілі повноважень у військовій організації (в т.ч. у взаєминах між Генеральними штабами та Міністерствами оборони) щодо налагодження відносин з парламентом та ЗМІ.

Концепції національної безпеки, оборонні концепції та воєнні доктрини. Ці документи хоча й враховують значні зміни в осмисленні засад національної безпеки, але ще не відповідають викликам сучасного світу в тому, що стосується потреби в силах та засобах. Обмеженість коштів змушує нових членів НАТО підходити до військового будівництва поетапно. Один з уроків Косово полягає в розумінні того, що операції поза зоною відповідальності НАТО стають більш вірогідними і вимагають юридичних змін, а також нових, відмінних від нинішніх, збройних сил.

Направлення збройних сил за кордон висуває потребу у належній підтримці їх діяльності, новій системі тилового та бойового забезпечення. Крім того, участь Європейського Союзу в розв'язанні кризових ситуацій висуває додаткові вимоги та створює необхідність взаємодії між ЄС та НАТО.

Проблеми оборонного планування. Існує несумісність між національними процедурами планування у країнах-членах та процедурою планування НАТО. Ця проблема залишається, частково через брак англомовного персоналу, який розуміє прийняті у НАТО процедури, частково — через нерозуміння того, що **політичний нагляд та цивільний контроль не обов'язково полягають у механічній заміні військовослужбовців цивільним персоналом.** Досить часто на місце офіцерів приходять менш кваліфіковані цивільні службовці. Наприклад, Польщі довелося змінити національну систему планування після вступу до НАТО. У Чехії та Угорщині національні системи планування також виявилися несумісними і неприйнятними для НАТО. В обох цих країнах зараз існують як старі національні плани, так і нові — відповідно до Процесу планування і оцінки сил (в рамках Партнерства заради миру за стандартами НАТО) — які не повністю узгоджуються один з одним. Як наслідок, нові члени Альянсу пропонують партнерам по Процесу дій для кандидатів на вступ до НАТО розглянути можливість прийняття Процесу планування і оцінки сил як основи планування, з метою подолання проблеми дублювання національного планування та планування Альянсу, і сподіваються, що таким чином вдасться вирішити цю проблему.

Зниження рівня підтримки військових. Нові члени НАТО не спромоглися належним чином підготувати свою політичну еліту та суспільство до членства в Альянсі. Через це у нових країнах-членах спостерігається зниження підтримки військових з боку суспільства.

Хоча нові члени НАТО досі не розв'язали зазначені проблеми, Польща, Угорщина та Чехія, схоже, мають більші можливості, ніж інші партнери, які прагнуть членства в Альянсі.