

Звернення до читачів

Український центр економічних і політичних досліджень (УЦЕПД) розпочинає у 2000 році видання нового журналу «Національна безпека і оборона». Його назва досить точно відображає тематику наших досліджень — це політичні, економічні, соціальні, воєнні, екологічні, інформаційні та інші аспекти національної безпеки України.

Журнал виходитиме щомісяця, українською та англійською мовами. Ми плануємо розміщувати в ньому власні аналітичні розробки — це аналітичні доповіді, бюлетені і статті, моніторинг загроз національній безпеці України, політичний аналіз і прогноз, оперативний коментар з актуальних питань.

Окремі випуски журналу будуть тематичними — в них будуть висвітлюватися комплексні проблеми загальнодержавного значення. Так, вже перший номер журналу повністю присвячений воєнній реформі в Україні. Серед майбутніх тем — зовнішньополітичні та економічні пріоритети України, підвищення міжнародного іміджу держави, налагодження механізмів громадянського суспільства, подолання бідності й безробіття, стратегічні напрями розвитку енергетики в Україні.

У наступних випусках журналу будуть також розміщені результати соціологічних досліджень і опитувань громадської думки. Мережа соціологічної служби УЦЕПД охоплює всі регіони України; на наше замовлення, іноземні соціологічні служби проводять ексклюзивні опитування і в інших державах.

Журнал «Національна безпека і оборона» зорієнтований на підготовлену аудиторію. Він розповсюджується серед керівників (відповідальних працівників) державних структур, народних депутатів, впливових політиків і бізнесменів, науковців і викладачів, експертів з неурядових аналітичних структур, а також серед працівників іноземних посольств і представництв в Україні.

Залишаючись неурядовою організацією, УЦЕПД розраховує на плідну співпрацю з органами державної влади України. В кожному випуску журналу ми будемо давати власні експертні оцінки, прогнозувати розвиток подій, пропонувати конкретні рішення, спрямовані на покращання ситуації. Наші фахівці не знають відповідей на всі запитання, але вони мають високий рівень професійної підготовки, цінні знання і досвід. П'ять років діяльності на вітчизняному ринку аналітичної продукції засвідчили, що до думки експертів УЦЕПД варто прислуховуватися.

Ми зробимо все можливе, щоб читачі отримували журнал «Національна безпека і оборона» безкоштовно. Ми глибоко вдячні відділу інформації і преси НАТО за фінансову підтримку видання додаткового тиражу його першого номеру. УЦЕПД запрошує до співпраці й інших спонсорів — спільними зусиллями ми вирішимо багато проблем.



Анатолій ГРИЩЕНКО,
Президент Українського
центру економічних і
політичних досліджень



Леонід ПОЛЯКОВ,
керівник воєнних програм

Публікація аналітичної доповіді «Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт?» — це вже друга спроба УЦЕПД започаткувати широку публічну дискусію з питань воєнної реформи. Перша спроба була зроблена у травні 1996р, коли під керівництвом ОВРазумкова в УЦЕПД була підготовлена аналітична доповідь «Збройні Сили України: проблеми реформування та сучасний стан». Ця доповідь привернула увагу фахівців, але виконавча влада тоді не була готова сприймати пропозиції, напрацьовані неурядовим аналітичним центром. Відкритого обговорення планів воєнної реформи не відбулося, було реалізовано лише окремі із запропонованих заходів. Результат — події розвивалися за окресленим нами негативним сценарієм, уникнути прогнозованих помилок не вдалося. Чи вдасться їх уникнути цього разу?

Воєнна організація України знаходиться у стані глибокої кризи. Сьогодні це ще не створює серйозної загрози воєнній безпеці України, бо на найближчі 5–7 років широкомасштабна агресія ззовні є малоімовірною. Однак, якщо буде збережено нинішні тенденції розвитку суспільства, економіки, не змінено ставлення до військових формувань з боку владних структур і населення загалом, якщо переважатимуть відомчі підходи до реформування війська, то Україні загрожує втрата суверенітету у майбутньому. Воєнна організація буде неспроможна захистити національні інтереси від воєнних загроз.

Обґрунтовуючи необхідність воєнної реформи, ми свідомо поставили на перше місце внутрішні причини: Воєнна організація нинішньої структури і чисельності є надто обтяжливою для економіки. Часто кажуть, що на проведення реформи немає коштів. Це дійсно так, але ж якби коштує вистачало на утримання війська, то реформу можна було б і не проводити. Експерти УЦЕПД заявляють відповідально: забезпечити належний рівень бойової готовності і технічної оснащеності такого чисельного війська держава не зможе й через 20–30 років; не вистачить не лише оборонного, але й загалом — державного бюджету України!

Ситуація вимагає адекватної реакції з боку вищого державного керівництва. Потрібні не косметичні неквапливі заходи, а саме реформа — рішуча і динамічна! Ось чому в аналітичній доповіді УЦЕПД зосереджено увагу не на здобутках (а їх чимало), а саме на недоліках, на больових точках військової сфери.

Якщо є політична воля і готовність Президента України приймати радикальні рішення, то реформу треба проводити невідкладно — вона життєво необхідна і передумови для її успішного завершення існують. Ми щиро сподіваємося, що відповідь на запитання, винесене у заголовок аналітичної доповіді, буде позитивною.



ВОЄННА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СТАРТ ЧИ ЧЕРГОВИЙ ФАЛЬСТАРТ?

За вісім років незалежності становлення Воєнної організації України загалом відбулося, військові формування вже можуть виконувати основні функції. Однак, результати проведеного аналізу дають підстави стверджувати, що відстояти суверенітет України на випадок серйозної воєнної загрози вони ще не спроможні.

Воєнна організація нинішньої структури і чисельності залишиться небоєздатною і обтяжливою для України навіть після відродження її економіки. Треба збалансувати структуру, чисельність і ресурсні потреби силових структур з воєнними загрозами, можливостями економіки і пріоритетами розвитку держави. На нашу думку, Воєнну реформу в Україні потрібно розпочинати невідкладно.

В аналітичній доповіді експерти УЦЕПД аналізують поточний стан Воєнної організації, причини, що стримували її реформування, а також пропонують своє бачення можливих напрямів воєнної реформи. Доповідь складається із трьох розділів.

У першому розділі

розглядаються внутрішні та зовнішні чинники, що обумовлюють необхідність воєнної реформи. Міжнародна ситуація оцінюється як сприятлива для проведення реформ, тому більш детально аналізуються внутрішні чинники. Щоб підкреслити необхідність рішучих дій, увагу зосереджено не на здобутках військової сфери, а на її недоліках. У відкритих джерелах явно недостатньо інформації з військових питань, тому в аналітичній доповіді даються експертні оцінки, а також порівняння на основі аналізу даних іноземних ЗМІ.

У другому розділі

аналізуються причини, що стримували попередні спроби реформування силових структур України. Віддається належне об'єктивним труднощам - несприятливим стартовим умовам, незавершеності системи цивільного контролю над військовими, ресурсним обмеженням тощо. Водночас, експерти УЦЕПД наголошують на суб'єктивних причинах, серед яких: недооцінка науково обґрунтованих підходів до реформування, часті зміни керівництва силових структур, кадрові і фінансові диспропорції, недостатнє інформаційне забезпечення реформ.

У третьому розділі

вносяться конкретні пропозиції щодо організації підготовки воєнної реформи і наше бачення моделі реформованого війська. Підготовку реформи пропонується здійснити в три етапи: визначення політичних установок і вихідних даних; підготовка Концепції воєнної реформи; розробка програм реформування силових структур. Пропонуються параметри нової Воєнної організації та зміст конкретних заходів реформування. Цільові витрати на проведення воєнної реформи експерти УЦЕПД оцінюють в 1,0-1,5% ВВП.

Передумови для послідовного здійснення реформ в Україні існують. Важливо, щоб рішення ґрунтувалися на реалістичних оцінках, обмежені ресурси були спрямовані на вирішення дійсно пріоритетних завдань і щоб труднощі реформування були нетривалими.

1. ЧОМУ УКРАЇНІ ВКРАЙ НЕОБХІДНА ВОЄННА РЕФОРМА?

Воєнна організація України пройшла непростий процес еволюції: від безсистемної сукупності окремих складових — до відносно дієздатної і цілісної структури¹. Військова сфера України вже давно знаходиться в перманентно кризовому стані. Належними ресурсами не забезпечується жодна із силових структур. Мова не йде про їх стійкий розвиток; не вдається навіть відійти від межі виживання, за якою — деградація. Водночас, навіть нинішній рівень фінансування військової сфери є обтяжливим для держави. З іншого боку, національні інтереси суверенної України мають бути захищені від загроз воєнного характеру, державна політика повинна бути підкріплена і воєнними засобами. Дисбаланс між бажаним і наявним сьогодні настільки очевидний, що не помічати його вже не можна. І виник він не сьогодні — Україна запізнилася з проведенням глибокої воєнної реформи², принаймні, на шість років. Але краще пізно, ніж ніколи...

1.1. НЕОБХІДНІСТЬ ВОЄННОЇ РЕФОРМИ: ВНУТРІШНІЙ ВИМІР

Воєнна організація є частиною українського суспільства. Її реформування — це дуже важлива складова, але водночас — це лише одна складова більш загального процесу реформування суспільних відносин в Україні (розвиток громадянського суспільства, відродження економіки, соціальної сфери, проведення адміністративної реформи тощо). Експерти УЦЕПД вважають, що Україні треба збалансувати структуру, чисельність і ресурсні потреби силових структур з потенційними воєнними загрозами, можливостями економіки і загальними пріоритетами розвитку держави. Ряд ефективних заходів треба вжити невідкладно; інші — спланувати сьогодні, а реалізувати поетапно, протягом 3-5 років. Але не можна вичікувати й надалі: не дивлячись на успіхи на окремих напрямках, загалом ситуація погіршується.

Нижче наведено основні внутрішні чинники, що обумовлюють необхідність реформування Воєнної організації України та її окремих складових.

Воєнна організація є структурно надмірною

Військові формування розвиваються окремо, без належного узгодження на загальнодержавному рівні. Кожна силова структура створює свої власні (автономні) підсистеми: управління, тилового і технічного забезпечення, військової освіти, замовлень і закупок, військової науки. Цей процес продовжується, хоча з самого початку було зрозуміло, що такий підхід є неекономічним і помилковим. Більше того, з огляду на обмеженість ресурсів, він є недосяжним. Сьогодні це вже зрозуміло і людям, далеким від військової сфери. Наведемо приклади відомчих підходів, які лягають додатковим тягарем на платників податків.

Базова підготовка лейтенанта Сухопутних військ на 80-90% співпадає з базовою підготовкою лейтенанта Прикордонних військ, колишньої Національної гвардії або Внутрішніх військ. Але кожне військово-формування утримує свій власний вищий військовий навчальний

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». Експерти УЦЕПД брали участь у підготовці проекту Концепції національної безпеки України.

² Продовжуються дискусії з приводу того, який термін точніше описує ці процеси — розбудова, розвиток чи реформа? Дійсно, якщо ЗС в 1992р. треба було розбудувати, то вже існуючі на той час структури (наприклад, МВС) треба було реформувати. На нашу думку, зараз ці дискусії варто облишити: всі військові формування вже створено, вони здатні виконувати основні завдання, хоч і з відомими обмеженнями. Далі по тексту будуть використовуватись терміни «реформування» і «реформа».



заклад (ВВНЗ). Утримує неефективно, бо в кожному з них навчається обмежена кількість курсантів. Результат – кошти розпоршуються, жоден із ВВНЗ не може нормально розвиватися: матеріально-технічна база не оновлюється, згорнуто наукові дослідження, раціоналізаторську і винахідницьку роботу, повільно освоюються перспективні методики навчання.

Україна утримує два військових флоти – це Військово-морські сили (входять до складу Збройних Сил), а також з'єднання морських сил Прикордонних військ. Флоти діють в одній акваторії моря, кожен має на озброєнні понад 100 кораблів, авіаційні комплекси. Результат – обидва флоти не мають коштів навіть на заправку паливом, про повноцінну бойову підготовку годі й говорити.

Кожна силова структура утримує свої власні бази постачання, на них зберігається майже однакова номенклатура пального і матеріальних засобів. Результат – додаткові бюджетні витрати, надмірна чисельність особового складу, неоптимальна схема транспортних перевезень³. *За оцінками експертів УЦЕПД, ліквідація надмірних структур дала б змогу вже через рік-два скоротити бюджетні витрати, як мінімум, на 100-150 млн. грн. (без урахування вартості матеріальних засобів, що вивільняються).*

Воєнна організація є функціонально недостатньою

Сталося так, як і мало статися, коли переважає відомчий підхід: окремі функції виконує декілька структур, інші – практично ніхто. Наприклад, і Збройні Сили, і війська Цивільної оборони МНС виконують завдання по розмінуванню території, надають допомогу населенню в надзвичайних ситуаціях, проводять пошукові і рятувальні роботи. І ЗС, і Прикордонні війська наглядають за повітряним і морським простором, охороняють економічну зону України. Водночас, у державі немає єдиної структури, яка б займалася проблемами нелегальної міграції. А загроза існує: в 1992р. в Україні було затримано 148 нелегальних мігрантів, в 1997р. – вже 10700, минулого року їх число досягло 14000!

Конституція гарантує захист прав громадян України за її межами, однак жодна державна (в т.ч. і силова) структура не спроможна цього забезпечити. Сполучені Штати, наприклад, вважають це завдання пріоритетним, тому в американській армії є сили, здатні проводити спеціальні операції на території

інших держав, за тисячі миль від США. Кошти, які треба витратити на створення таких сил і підтримку їх в готовності, в кілька десятків разів перевищують оборонний бюджет України.

Концепція національної безпеки України ставить завдання захистити населення від можливого застоювання зброї масового ураження. Сьогодні військові формування України не спроможні його виконати. Немає надійних систем попередження і сповіщення про напад, необхідної кількості сховищ і засобів індивідуального захисту, запасів питної води і продовольства, медикаментів і вакцин, розвинених рятувальних служб і спеціалізованих медичних установ.

Таким чином, структурна надмірність Воєнної організації не сприяє виконанню нею всіх важливих функцій⁴.

Воєнна організація є надмірно чисельною

Чи дійсно вона налічує мільйон осіб, чи трохи менше, відповісти важко. Точними даними про загальну чисельність силових структур не володіють не лише пересічні громадяни і неурядові аналітичні центри⁵. Одна з причин – закритий характер цієї інформації. Якщо в країнах НАТО дані щодо чисельності відкриті для платників податків, то в Україні це ще не стало нормою⁶.

Друга причина – це «хитрощі» відомчої статистики. Навіть затверджені Верховною Радою цифри не можуть служити орієнтиром у серйозних оцінках. Справа в тому, що реальна чисельність особового складу помітно (на 10-20%) відрізняється від цих параметрів. Так, для ЗС граничну чисельність військовослужбовців визначено на рівні 310 тис. чол. Однак, за оцінками експертів, вже сьогодні в українській армії налічується не більше 275 тис. військових – відхилення чимале! Аналогічна ситуація і в інших силових структурах.

Часто урядовці наводять такі дані, які взагалі неможливо порівнювати між собою. Називаючи чисельність особового складу військового формування, один вказує число лише військових; інший – військових і цивільних; один враховує лише тих військових (цивільних або разом), які утримуються за рахунок бюджету, інший – називає загальне їх число, в т.ч. й тих, що утримуються на госпрозрахунковій основі. Додамо, що цифри називають різні люди, в різному контексті, станом на різні дати, як правило, без необхідних уточнень (за штатом чи за

³ Створення єдиних систем типового і технічного забезпечення для всіх військових формувань передбачено «Державною програмою будівництва та розвитку ЗС України до 2005р.» (перший етап, 1997-99рр.). Однак, це завдання не виконано – відомчі інтереси перебороти не вдалося. Експертам УЦЕПД невідомо, чи знає про це Президент України, бо 23.11.99р. на засіданні колегії Міноборони він констатував виконання завдань першого етапу.

⁴ Інше питання, чи доцільно взагалі орієнтувати військові формування на виконання недосяжних завдань, на забезпечення нічим не підкріплених декларацій, навіть якщо вони прописані в Конституції України?

⁵ Експерти УЦЕПД не впевнені, що відповідальні працівники Уряду, Адміністрації Президента, Верховної Ради, Ради національної безпеки і оборони України володіють *точними* цифрами про чисельність особового складу усіх силових структур. Нам також не відомий жоден факт оприлюднення посадовими особами держави таких цифр в ЗМІ.

⁶ Знаковим можна вважати той факт, що протягом трьох років так і не була оприлюднена Біла книга «Оборонна політика України». Розпорядження Президента Л.Кучми щодо її щорічного видання (починаючи з 1997р.) не виконано ні в 1997, ні в 1998, ні в 1999 роках. Експерти УЦЕПД брали участь у підготовці двох розділів проекту Білої книги «Оборонна політика України — 1997».

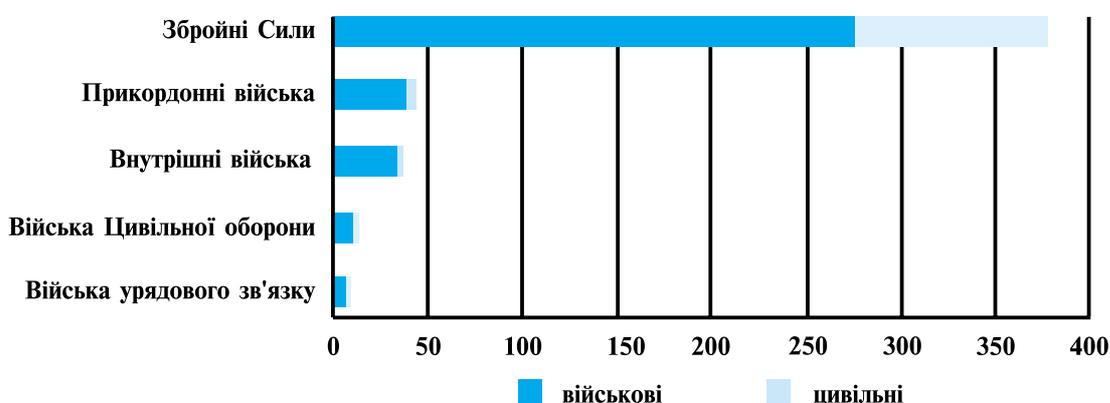


списком?). Навіть досвідченим фахівцям дуже важко зробити правильні оцінки⁷.

Третя причина має організаційний характер. Теоретично, дані про чисельність можна було б отримати в Генеральній військовій інспекції при Президенті України. Саме вона має інформувати главу держави про стан справ у силових структурах. Однак, в дійсності, це не зовсім так. По-перше, об'єктами інспекції стали не всі складові Воєнної організації України⁸, тому їх загальна чисельність навряд чи відома відомству генерала В.Собкова. По-друге, навіть наявну неповну інфор-

структурах, переважна більшість з них носить військову форму і володіє зброєю. Якщо не враховувати дітей, людей похилого віку та жінок, то військовим можна вважати, принаймні, кожного 20-го українця. Це — забагато. І не лише тому, що на утримання численного війська потрібні величезні бюджетні кошти. Для держави не менш важливо, що сотні тисяч здорових і добре освічених людей працездатного віку сьогодні вилучені з економіки, не виробляють продукції і не сплачують податків. Ситуацію треба виправляти.

Чисельність особового складу військових формувань України в 1999 р., тис.чол.



мацію Генеральна військова інспекція в ЗМІ не оприлюднює. На жаль, після зміни керівництва ГВІ узагальнена інформація про стан військових формувань не доповідається на регулярній основі (як це було раніше) і керівникам держави — Президентів України, Прем'єр-міністрів, Секретареві РНБО, голові профільного комітету Верховної Ради.

У своїх оцінках експерти УЦЕПД спиралися на наступні вихідні дані: чисельність силових структур, затверджена парламентом; дані про військові формування, які Україна подає в міжнародні організації; цифри, оприлюднені представниками військових формувань на брифінгах, семінарах і конференціях, у ЗМІ; прес-релізи силових міністерств і відомств; експертні оцінки вітчизняних та іноземних фахівців тощо. Оцінки чисельності основних військових формувань України подано на діаграмі.

Загалом, за оцінками експертів, кожний 50-й громадянин України служить (працює) в силових

Помітними стали серйозні диспропорції в розвитку силових структур

Частково вони мають під собою об'єктивне підґрунтя. Серед загроз національній безпеці України на передній план, дійсно, вийшли криміналізація суспільства, організована злочинність, надзвичайні ситуації, нелегальна міграція, наркобізнес і тероризм. Водночас, малоймовірною є загроза широкомасштабної агресії ззовні. Це позначилося на пріоритетах: помітно краще фінансуються Служба безпеки, Внутрішні війська і Національна гвардія; гірше — Збройні Сили і війська Цивільної оборони; найгірше — Прикордонні війська⁹.

Наведені нижче витрати в розрахунку на одного військового (а саме цей показник часто використовується експертами) підводять начебто до протилежного висновку. Однак, треба врахувати великі обсяги завдань, які виконують Прикордонні війська і війська Цивільної оборони (і виконують достойно)

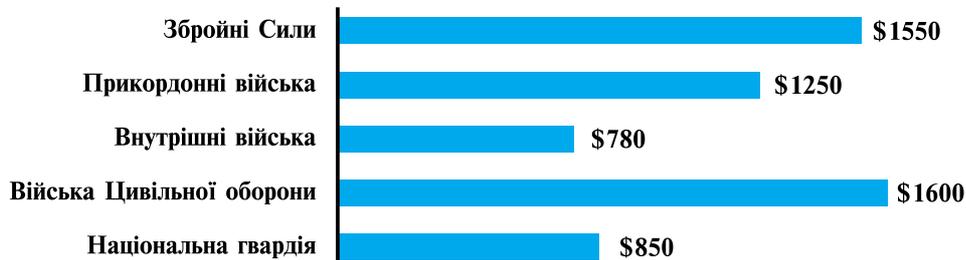
⁷ Можна було б пояснити це спробами закрити чутливу інформацію, ввести в оману потенційного противника. Однак, неважко пересвідчитись, що іноземним партнерам Україна регулярно надає більш повну інформацію, ніж своїм громадянам (в т.ч. депутатам Верховної Ради).

⁸ Якщо виходити з визначення Воєнної організації згідно з Концепцією національної безпеки України, то можна нарахувати більше 10-ти військових формувань. Генеральна ж військова інспекція до їх числа включила лише шість (після ліквідації Національної гвардії — п'ять) структур — це Збройні Сили, Прикордонні війська, війська Цивільної оборони МНС, Внутрішні війська МВС, війська урядового зв'язку СБУ. Поза увагою залишилися досить чисельні органи і підрозділи МВС; важливі структурні підрозділи СБУ (зовнішня розвідка, військова контррозвідка); Управління державної охорони; підрозділи і частини, підпорядковані Національному космічному агентству України; структури податкової міліції; військові підрозділи, прикріплені до різних міністерств і відомств тощо.

⁹ Детально ці проблеми проаналізовано в статті експерта УЦЕПД: А.Гавриленко. Нужна ли Украине новая Военная доктрина? — Зеркало недели, 12 июня 1999г., с.1,3. Стаття розміщена в цьому журналі.



Витрати з державного бюджету України в 1999 р. в розрахунку на одного військового



на повсякденній основі, інтенсивність бойового чергування та інші важливі чинники. Тоді залишковий принцип їх фінансування стане більш очевидним.

Військам Цивільної оборони бюджетні кошти виділяються на рівні 30-40% від потреби; майже половина пального забезпечується за рахунок «НЗ». Збереження нинішніх обсягів фінансування призведе до того, що в разі серйозної загрози Міністерство з надзвичайних ситуацій не зможе сформувати визначену планом кількість боездатних частин, вони будуть не готові до виконання завдань за призначенням. Україна має сумний досвід локалізації аварії на Чорнобильській АЕС, чи робимо ми висновки?

Ще гірша ситуація в Прикордонних військах. З самого початку вони були укомплектовані засобами зв'язку, РЛС, спеціальною технікою лише на 50-60%. За вісім років значна частина цієї техніки відпрацювала свій ресурс і підлягає списанню. На черзі – прискорене падіння рівня технічного стану кораблів і літаків. За оцінками експертів, близько 70-75 прикордонних кораблів у 2000р. треба було б відправити в ремонт. Немає коштів на сплату комунальних послуг, все частіше від військових містечок прикордонників відключають тепло, воду, газ і електроенергію. **Варто нагадати, що Прикордонні війська, на відміну від інших військових формувань (де лише частина сил виділяється для бойового чергування), відносяться до військ постійної готовності. Вони виконують бойові завдання 24 години на добу. Експерти УЦЕПД вважають, що глава держави має прийняти політичне рішення щодо пріоритетного фінансування Прикордонних військ.**

Викликають тривогу не лише загальні цифри і пріоритети фінансування силових структур. Мають місце диспропорції в грошовому забезпеченні військовослужбовців, які проходять службу в різних військових формуваннях. Так, оперуповноважений СБУ має посадовий оклад¹⁰ на рівні командира

дивізії ЗС, старший оперуповноважений – на рівні командира армійського корпусу, а посадовий оклад начальника відділу Служби безпеки перевищує оклад Міністра оборони. Такі ж високі посадові оклади встановлені і в Управлінні державної охорони: військовослужбовець найнижчої категорії (офіцер охорони) має посадовий оклад на рівні командира аеромобільної бригади. На наш погляд, такі диспропорції в грошовому забезпеченні – неприпустимі.

До цих пір належним чином не визначено функцій та чисельності силових структур¹¹

Визначення функцій військових формувань належить до компетенції Верховної Ради. Після прийняття Конституції (1996р.) окремих законів про функції силових структур розроблено не було. В законах про військові формування, які приймалися раніше, функції прописані по-різному: більш-менш детально – для військ Цивільної оборони, Прикордонних і Внутрішніх військ, Служби безпеки; в надто загальному вигляді – для Збройних Сил. Це стримує процеси стратегічного планування, розрахунку сил та засобів, розробку планів застосування військ.

Зрозуміло, що під функцію «оборона України» можна підвести обґрунтування чисельності і в 100 тис., і в 900 тис. чол. – все залежить від фантазії військових. Якщо ж функцію записати більш конкретно, наприклад, «організація і проведення оборонної операції на випадок воєнного конфлікту обмеженого характеру з однією із сусідніх держав» та ще й визначити (в окремій директиві) перелік цих держав, то в таких політичних установах вже була б основа для розробки сценаріїв і проведення розрахунків. **Корисним і прийнятним для України експерти УЦЕПД вважають досвід Великої Британії і Канади. В цих країнах функції ЗС формулюються більш конкретно. По-перше, їх не три, як в Україні, а значно більше (20-30). По-друге, функції визначаються і на**

¹⁰ Мова йде лише про базовий оклад, до якого додаються відповідні надбавки (за особливі умови служби, кваліфікацію, роботу з таємними документами тощо).

¹¹ Статочно не визначеною (навіть на конституційному рівні) залишається схема підпорядкування військових формувань. Президент України сьогодні є Верховним Головнокомандувачем лише Збройних Сил.



мирний, і на воєнний час. По-третє, вони містять в собі кількісні параметри. Це добре підґрунтя і вихідні дані для військових¹².

Закони про загальну структуру і чисельність військових формувань парламент України схвалив, але вони охоплюють ще не всі силові структури. Цей процес треба прискорити і, водночас, більш детально розібратися з реальними цифрами і з їх обґрунтуванням.

Воєнна організація стала економічно обтяжливою для держави

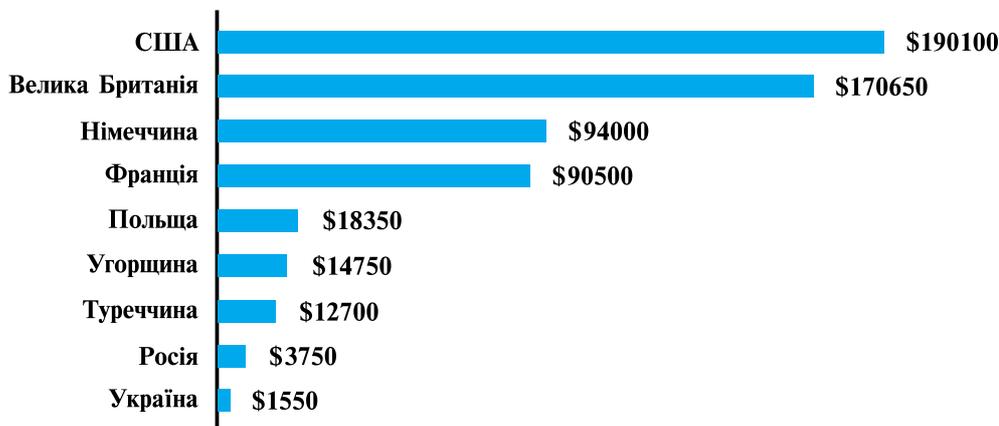
У запланованих обсягах не фінансується жодне військово формування, оскільки постійно зривається виконання доходної частини бюджету. Продовження такої практики матиме тяжкі наслідки. Ресурсів не вистачає в кожній державі, але в Україні ця проблема має першочергове значення, з огляду на глибоку економічну кризу.

Обсяги заборгованості співвідносяться з обсягами виділених коштів. Наприклад, армія постійно живе «в борг», дисбаланс між потребами і можливостями – просто катастрофічний. Щорічна заборгованість ЗС перевищує 1 млрд. грн. і сягає 90% бюджету Міністерства оборони. І це лише формально зафіксовані борги. Так звана «відкладена заборгованість» у 10-15 разів

більша¹³. Водночас, говорити про стрімке зростання економіки України у найближчій перспективі немає підстав. Значить, косметичні зміни не допоможуть, воєнна реформа має вийти на радикальні рішення (відносно як фінансування, так і скорочення чисельності силових структур).

На думку керівника парламентського комітету з питань національної безпеки і оборони Г.Крючкова, протягом останніх років у Державному бюджеті на оборону передбачаються суми, які й на 50% не задовольняють мінімально необхідних потреб ЗС. Та й ці кошти не виділяються в повному обсязі. В утриманні армії перейдено критичну межу, за якою може наступити її розпад. Якщо не буде докорінно змінено ставлення до фінансування потреб оборони, то після 2005р¹⁴. майже для 20-ти основних типів озброєння буде вироблено технічний ресурс. Г.Крючков вважає, що в 2000р. витрати на оборону мали б становити не менше 3,5 млрд. грн. За розрахунками Міністерства оборони¹⁵, щоб задовольнити мінімально необхідні потреби ЗС, необхідно 4,6 млрд. грн. Натомість, Уряд на 2000р. планує виділити Міністерству оборони лише \$240 млн. (розрахунки наведено в наступному розділі). Цих коштів недостатньо, щоб утримувати навіть одну дивізію за стандартами НАТО.

Оборонні витрати в 1999 р. в розрахунку на одного військового



¹² 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.

¹³ Мова йде про перенесення термінів оновлення озброєнь (мінімальні потреби — 9 млрд. грн.), надання житла військовим (3 млрд. грн.), згортання підготовки резерву (важко оцінити, але також чималі кошти) тощо. Ці проблеми аналізує С.Чорноус: Здрастуй, військо, новий рік. — Україна молода, 2 грудня 1999р., с.4.

¹⁴ Це термін завершення Державної програми будівництва та розвитку ЗС України.

¹⁵ Р.Ткачук. Що 2000-й бюджетний рік нам готує? — Народна армія, 14 жовтня 1999р., с.5.



Бойова готовність військових формувань залишається низькою

Повітряний, морський і польовий вишкіл нарощується надто повільно. Не зменшується число «неготових» і «обмежено готових» частин. Серед причин — низький технічний стан озброєнь і військової техніки (ОВТ) і недостатня забезпеченість матеріальними ресурсами. Є й інші причини: зусилля командирів (і обмежені ресурси) часто спрямовуються не на підвищення рівня бойового вишколу, а на підготовку показових заходів, особливо тих, що проводяться за планами міжнародного співробітництва.

Три роки тому Президент Л.Кучма так оцінив стан боєготовності ЗС: «Із 191 механізованих і танкових батальйонів до виконання бойових завдань не готовий жоден ... тільки три льотних частини визнані готовими, 25 — обмежено готовими, а 17 — неготовими до виконання бойових завдань за призначенням»¹⁶. На жаль, відтоді таких же точних оцінок боєготовності в ЗМІ не наводилося. Ситуація начебто покращується: за даними Міноборони, в 1999р. було проведено 5000 командно-штабних і тактичних навчань, у т.ч. дивізійних — 36; бригадних, полкових та їм рівних — близько 200; батальйонних та їм рівних — понад 500; ротних — близько 600; тактичних навчань взводів — понад 3500. При цьому 30-50% підрозділів проводили навчання з бойовою стрільбою¹⁷. Це важливі показники. Однак, хотілося б знати, *на скільки збільшилося число боєготових батальйонів, дивізіонів і ескадрилій? На скільки скорочено терміни повного розгортання полку, дивізії, корпусу? Як швидко здійснюється перебазування ескадрильї, полку, дивізії на запасні аеродроми?* Таких даних отримати неможливо. Натомість, військові вражають депутатів Верховної Ради тисячами кілометрів (на які можна вишикувати військову техніку ЗС), сотнями вагонів з продовольством (для однієї дободачі особовому складу), тоннами пального (яке потрібно для запуску всіх двигунів у ЗС) та іншими екзотичними показниками. Реалії життя не такі вражаючі, і військові живуть ними щодня.

Бойова підготовка стає все більш умовною, навчання проводяться на картах і в класах, бойові стрільби — переважно з місця. А чи може бути інакше, якщо пального військовим формуванням виділяється лише 5-15% від потреби? *В Україні вже стало нормою, що бойова підготовка проводиться при обмеженому залученні військової техніки і особового складу, що встановлюються неприпустимі для по-*

вноцінних тренувань обмеження, що заняття і навчання проводяться в пунктах постійної дислокації, переважно методом «піший по-машинному». З огляду на ці реалії, сумно читати, коли шановний полковник пише: «Дивізії, бригади, полки, незважаючи на відсутність постачання паливно-мастильних матеріалів, займаються у повному обсязі, бойове навантаження несуть без жодного послаблення»¹⁸. Такі ж, відірвані від реалій, оцінки звучали і в доповіді командира одного з кращих полків на парламентських слуханнях у Верховній Раді. На кого зорієнтовані подібні виступи військових? Не виключено, що вони не вірять у щирість народних депутатів, у їх здатність покращити стан справ у військах¹⁹. Але реформувати військову сферу треба, і зробити це можна лише спільними зусиллями.

Наліт льотчиків ВПС склав у 1999р. 29769 годин — це на 13% більше, ніж рік тому²⁰. Начебто непогано, однак ці цифри боляче порівнювати з нальотом часів СРСР: тоді лише один полк Харківського училища льотчиків забезпечував більше 20 тисяч годин! За даними командувача ВПС В.Стрельникова, до виконання бойових завдань зараз готові лише основні льотні екіпажі (близько 40%). Водночас, генерал повідомив, що плани бойової підготовки за 1999р. виконано на 99%²¹. Як можна поєднати ці дві цифри? Можливо, плани в ВПС такі ж умовні, як і сама бойова підготовка?

Льотні екіпажі, що залучаються до бойового чергування, мають відносно непоганий рівень підготовки. Однак, якщо його порівнювати не з тими українськими льотчиками, які літають переважно в режимі «піший по-льотному», а хоча б з їх колегами із сусідніх країн (Туреччини, Білорусі, Росії), то порівняння буде не на користь наших пілотів. *Маючі понад 900 літаків, Україна навряд чи зможе відібрати 10-15 льотчиків, здатних виконати бойові завдання вночі в складних метеорологічних умовах на рівні стандартів НАТО. Чи потрібно Україні мати такий чисельний парк бойових машин, якщо немає коштів на підготовку пілотів?*

Незадовільним є стан озброєння та військової техніки

Із 543 вертольотів армійської авіації можна підняти в повітря лише 35 машин²². В частинах ВПС справних літаків сьогодні менше 40%, у 2003р. їх залишилося 15-25%. У військах ППО близько 50% ЗРК і дві третини РЛС — застарілі. Практично, всі кораблі ВМС потребують заводського ремонту. В Сухо-

¹⁶ 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. Варто нагадати, що стан фінансового забезпечення армії тоді був кращим, ніж сьогодні: на оборону виділялося близько \$700 млн.

¹⁷ С.Згурець. Армія для держави, а не навпаки. — День, 7 грудня 1999р., с.1,4.

¹⁸ В.Шевчук. Міць сталі й вогню. — Сухопутні війська України, 11 грудня 1997р., с.4.

¹⁹ Для цього у військових є підстави: під час парламентських слухань у приміщенні парламенту офіцерів і генералів було більше, ніж народних депутатів. Це також свідчення уваги до болючих проблем війська.

²⁰ Н.Лисиця. Не легкі, але відчутні здобутки. — Народна армія, 16 листопада 1999р., с.3.

²¹ УНІАН, 10 грудня 1999р.

²² УНІАН, 17 серпня 1999р.



путних військах не мають акумуляторів 80% автомобілів. У частинах колишньої Національної гвардії 40% БТР експлуатуються понад 15 років. У військах урядового зв'язку і Внутрішніх військах відпрацювали ресурс 60-80% радіостанцій, засобів зв'язку. Не може заспокоювати інформація про надходження у війська 16-ти нових зразків військової техніки²³. Це добра звістка, але на закупки виділяються надто мізерні суми.

Фахівцям відомо: якщо щорічно не оновлювати системи озброєнь на 4-5%, то розмови про боєздатне військо треба облишити. Для нинішньої чисельності військових формувань оновлення ОВТ означає закупку (глибоку модернізацію) 45 літаків, 10 кораблів, сотень танків і БМП, кількох тисяч автомобілів щорічно. **Щоб підтримувати бойовий потенціал ЗС нинішнього складу, потрібно витратити на закупки та експлуатацію ОВТ щонайменше \$2-3 млрд. щорічно²⁴. За стандартами НАТО, на таку кількість озброєнь Україні потрібно витратити \$5,5-7,5 млрд. на рік²⁵. Неважко помітити, що це – розмір річного бюджету всієї країни! При такому катастрофічному дисбалансі потреб і можливостей треба приймати кардинальні рішення.**

Вже досягнуто критичної межі, за якою розпочався обвальний процес зниження рівня готовності ОВТ

Це сталося на рубежі 1997–98 років. Капітально-го ремонту сьогодні потребують 70% типів озброєння; морально застаріли 40-50% зразків ОВТ. Для більшості з них відсутні запчастини, вони не виробляються в Україні, виробництво окремих систем вже згорнуто і в країнах СНД. Більш-менш сучасні зразки ОВТ не перевищують 30%, однак і вони за своїми характеристиками відстають від кращих світових систем. Кожний новий рік збільшує це відставання. Практично всі системи озброєнь потребують тривалого технічного обслуговування, значна їх частина – ремонту в заводських умовах, продовження технічного ресурсу і глибокої модернізації. Для цього потрібні багатомільярдні кошти, яких немає. Тому роботи постійно відкладаються на невизначений термін. Починаючи з 2002-2003рр., Україна може надовго забути про літаки, вертольоти та системи ППО – вся ця дорога техніка буде придатна хіба що для музею під відкритим небом. Далі відкладати важливі рішення стає небезпечним.

Не вдалося подолати кризовий стан ВПК

Для більшості видів оборонної продукції в Україні не було і немає закінченого виробничого циклу. В 1990р. питома вага замкнених виробництв оцінювалася в 18-20% від загальносоюзного рівня, сьогодні цей показник знизився до 5-7%. Надії на створення замкнутих циклів виробництва зброї не

виправдались; водночас, зв'язки з колишніми партнерами значною мірою розірвано. Маємо успіхи лише в окремих сферах (артилерія, танки, ракетна техніка, кораблі, радіоелектронні системи). В складі СРСР Україна випускала 17% продукції ВПК, стабільно працювали 1840 підприємств і дослідницьких центрів – загалом це 2,7 млн. чол. За оцінками парламентського комітету з питань національної безпеки і оборони, сьогодні обсяги виробництва ВПК України не перевищують 4-5% від рівня 1990р. Число оборонних підприємств зменшилося в п'ять разів, кількість працюючих – майже в сім разів. До цих пір Уряд України не має науково-обґрунтованої програми реструктуризації оборонної галузі²⁶. Якщо йти таким шляхом і далі, то в державі залишаться лише ті виробництва, яким вдалося прорватися на експорт, а не ті, що необхідні для забезпечення потреб Воєнної організації України.

Припинено підготовку військового резерву, він вже став віртуальним і існує лише на папері

Якість резервного компоненту постійно знижується, адже ті останні, що повноцінно займалися бойовою підготовкою в Радянській Армії, що пройшли через Афганістан, вже постаріли. Їм на зміну приходять умовно підготовлений контингент. Учбові збори офіцерів запасу не проводяться з 1992р. Принаймні, 70-80% військових запасу вже втратили практичні навички і без тривалої попередньої підготовки не зможуть виконувати обов'язки за призначенням. Це означає, що в разі загрози буде порушено визначені терміни готовності частин; на підготовку до бойових дій треба буде витратити значно більше ресурсів, ніж заплановано. Чудес не буває: економія в мирний час обертається обтяжливими витратами і людськими втратами на війні.

Низький рівень мобілізаційної готовності ставить під сумнів виконання запланованих заходів в умовах загрози

На жаль, питання мобілізаційної готовності не відносяться до головних показників, за якими оцінюють результати діяльності командирів і органів виконавчої влади. Треба відверто визнати, що в цій роботі переважають спрощення, умовність, відірваність від реалій і безвідповідальність. Мобілізаційні плани недостатньо враховують реальний рівень підготовки особового складу (в т.ч. резерву), забезпеченість матеріальними ресурсами, технічний стан ОВТ, особливості перехідного стану суспільства. *Розробники планів розуміють, що в особливий період виконати їх буде неможливо. За сім років в Україні не проведено жодного мобілізаційного розгортання, проводяться лише показові заняття. Командири всіх рівнів не мають практичних*

²³ УНІАН, 13 листопада 1999р.

²⁴ В.Ковальський. Техническая оснащённость ВС Украины: оценка и прогноз. — Киев, НИСИ, 1995г., с.22.

²⁵ Бойовий потенціал озброєнь України експерти порівнюють з бойовим потенціалом армій Греції або Іспанії.

²⁶ В.Шеховцов, Р.Боднарчук. Оборонний промисловий комплекс України: стан та перспективи розвитку. — Стратегічна панорама, №3-4, 1998р., с.138.



навичок для дій в загрозовий період. Не мають їх і керівники органів виконавчої влади, які відповідають за проведення мобілізації. Ускладнює ситуацію і нескінченний процес реформування: лише в ЗС щороку проводиться 2500-3000 організаційних заходів! Це ускладнює планування оповіщення, збору, відправки мобілізаційних ресурсів, комплектування і підготовки військ. За оцінками експертів, зміна лише однієї-двох структур у ланці «полк – дивізія – корпус – оперативне командування – Генеральний штаб» потребує 3-4 місяці для внесення відповідних змін у мобілізаційні плани. Результат – робота ведеться переважно з паперами. Відсутність стабільності не сприяє якості, породжує зневіру і безвідповідальність.

Належним чином не проводиться оперативне обладнання території. Мобілізаційні потужності на випадок війни – застарілі, їх утримання – обтяжливе для підприємств. Технологічна база зорієнтована на випуск застарілих зразків ОВТ. За оцінками парламентського комітету з питань національної безпеки і оборони, мобілізаційні витрати на одного жителя в Україні в 1997-98рр. були в шість разів меншими, ніж в РФ (про порівняння з країнами НАТО не варто й згадувати). Проблема вже вийшла на рівень Президента України – 23 листопада 1999р. Л.Кучма поставив завдання Уряду і Генеральному штабу завершити розробку Мобілізаційного плану до кінця поточного року. Дуже важливо, щоб ця робота була узгоджена з процесом воєнної реформи, бо скорочення чисельності військ має поєднуватися з нарощуванням мобілізаційного потенціалу держави. Без цього обороноздатність буде під загрозою²⁷.

Рівень окремих видів забезпечення ставить під загрозу можливість виконання Воєнною організацією основних функцій

Коштів, що виділяються на закупівлю пального, як правило, вистачає лише на підвіз продуктів і на бойове чергування. Наслідками такої політики є хронічне невиконання планів бойової підготовки, використання недоторканих запасів, зняття з догострокового зберігання тих видів паливно-мастильних матеріалів (ПММ), які в Україні не виготовляються. А це вже – серйозна загроза на особливий період. Неспроможність військових розрахуватися за електроенергію призводить до відключень військових об'єктів від електромережі (таких випадків вже було більше 1000). У поєднанні з відсутністю ПММ це може стати (якщо вже не стало) причиною втрати боєздатності підрозділів, у т.ч. тих, що несуть бойове чергування. Критичним є стан забезпечення військ продовольством, по багатьох видах продукції воно здійснюється «з коліс», бо запаси майже відсутні. Водночас, Тил ЗС ніяк не завершить експе-

рименти з військовою формою; зміни вносяться практично щороку. Форма, дійсно, стає більш привабливою і практичною, але хіба це – пріоритетне використання вкрай обмежених коштів? Чи не краще спрямувати їх на медичне забезпечення військових, потреби якого фінансуються на принизливому рівні 3-5% від необхідного?

Інфраструктура стала обтяжливою для війська, її стан викликає тривогу

Майже 70 військових містечок, запланованих до передачі місцевій владі, залишаються тягарем на оборонному бюджеті-2000. На балансі лише Міноборони знаходиться близько 20 тис. км інженерних мереж, 50 тис. будівель, понад 1600 котелень. Більше 60% інженерних мереж, котлів, насосів відпрацювали ресурс. Не вистачає коштів навіть на ремонт споруд, які перебувають у аварійному стані. *Чи доцільно й надалі утримувати таку інфраструктуру на балансі ЗС і взагалі – на балансі держави?*

Українська армія за своїм складом вже давно стала робітничо-селянською. Престиж строкової військової служби залишається низьким, якість призовного контингенту – погіршується

На сьогодні від призову ухилиється понад 18 тис. чол.²⁸ І це при тому, що близько 90% призовників не підлягають відправленню у війська або мають відстрочку. Невпинно знижується освітній рівень юнаків, погіршується стан їх здоров'я: кожен четвертий солдат має неповну середню освіту, близько 72 тис. призовників визнаються непридатними для служби в мирний час (і невідомо, чого тут більше – хвороб чи хабарництва?). Зміщено пріоритети, орієнтири і цінності молоді: 51% юнаків до служби регулярно вживають спиртні напої, кожен четвертий – пробує наркотики. Фізична підготовка 70% призовників не дотягує до мінімально необхідного рівня²⁹. Погіршення якості призовного контингенту підтверджують 78% опитаних кадрових військових³⁰.

Еліта армії – офіцерський корпус загалом оцінює військову службу негативно

Близько 57% офіцерів і прапорщиків вважають, що їх настрої близький до апатії або депресії. Серед причин – матеріальне становище (39%), стан справ у ЗС (38%) і ставлення суспільства до армії (36%). Головною причиною негативних оцінок стану справ у ЗС військові назвали свою соціальну незахищеність (45%), втрату моральних цінностей військової служби (25%), помилки вищого військового керівництва (23%). Задоволеність своєю службовою діяльністю сьогодні відчують лише 20% офіцерів,

²⁷ Важливість цієї проблеми підкреслює колишній начальник Генерального штабу ЗС України генерал А.Лопата в статті: Оптимістичні ілюзії Верховного Головнокомандувача. — Українська газета, 6 січня 2000р., с.8.

²⁸ УНІАН, 20 вересня 1999р.

²⁹ Радіо «СВОБОДА», 21 липня 1999р.

³⁰ Тут і далі по тексту наводяться результати досліджень, проведених під керівництвом військового соціолога полковника О.Разумцева.



натомість 60% опитаних не бачать перспектив на військовій службі; 66% — не вірять у можливість позитивних змін у найближчі 2-3 роки. *Викликає тривогу, що 66% військових не хочуть, щоб їх діти також стали професійними військовими.*

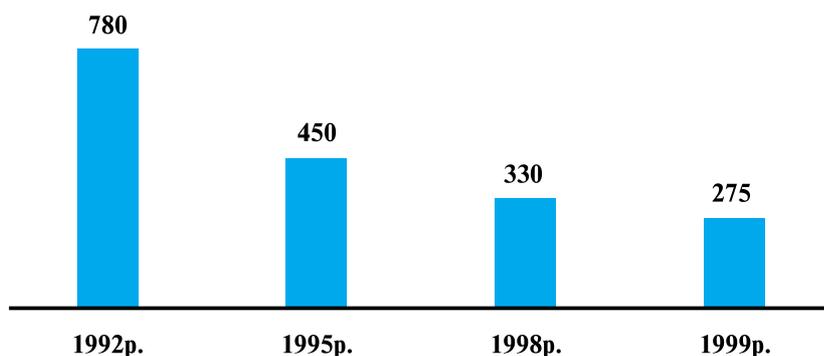
Соціальна сфера військових формувань викликає особливе занепокоєння

Низький морально-психологічний стан військових пояснюється зубожінням їх сімей і відсутністю будь-якої перспективи отримати житло в найближчі 15-20 років. Розміри грошового утримання не дозволяють офіцерам прогодувати сім'ї і змушують шукати підробітки. Понад 80% офіцерів оцінюють матеріальний рівень своєї сім'ї як нижчий від середньо-

четвертий офіцер (що значно менше, ніж загалом по країні), то серед тих, хто проходить службу в селах — лише кожний шостий.

Армія сприймається кадровими військовими як «певна кількість людей, організованих у відповідні структури і об'єднаних тільки соціальним статусом військовослужбовця» (28%) або як «певна кількість людей, організованих у відповідні структури, що являють собою залишки Радянської Армії» (34%). Близько 55% опитаних оцінюють стан справ у ЗС як поганий і вважають, що потрібні докорінні зміни, 31% військових не бачать ніяких перспектив для змін на краще. Не дивно, що понад 70% військових ЗС оцінюють ставлення представників органів центральної влади до армії як «байдуже», а 10% оцінюють його як «ворожість та презирство». Низький

Динаміка скорочення чисельності військовослужбовців ЗС України, тис.чол.



го та низький, 54% за останні 3-4 роки не придбали жодного предмету довготривалого користування (телевізор, меблі, холодильник тощо). Не може знайти роботу дружина кожного третього офіцера; в окремих військових містечках не мають роботи дружини 52% офіцерів³¹. У військових містечках і віддалених гарнізонах проживає «велика кількість освічених, професійно підготовлених громадян — колишніх військових, членів їх сімей, 60% з яких не працевлаштовані»³².

У ЗС налічується понад 60 тис. безквартирних офіцерів, а загалом у силових структурах їх біля 100 тис.³³. Плюс кожного року лише ЗС поповнюють майже 4500 молодих офіцерів, яким також потрібне житло³⁴. Якщо в цілому в ЗС власне житло має кожен

рівень соціального забезпечення провокує злочинність і прояви корупції, особливо серед офіцерів МВС і Прикордонних військ.

У силових структурах мають місце значні кадрові диспропорції

Різде скорочення чисельності, помилкові структурні зміни, необгрунтоване підвищення військових звань для більшості штатних категорій — все це призвело до значних диспропорцій. Відсоток офіцерів у ЗС України (28%)³⁵ майже втричі перевищує оптимальний показник (10-12%) для армій, що комплектуються призовниками. Число солдат і сержантів у ЗС України дорівнює числу генералів, офіцерів і

³¹ О.Разумцев. У воєнну загрозу армія не вірить. — Міжнародна безпека, №1, 1999р., с.75.

³² З виступу Міністра оборони України на зборах офіцерів ЗС України 13 липня 1999р.

³³ УНІАН, 2 грудня 1999р.

³⁴ У згадуваній раніше статті генерал А.Лопата стверджує, що ми «готуємо 17 тисяч офіцерів щорічно». На жаль, автор не уточнює, мова йде про підготовку офіцерів кадру чи разом з офіцерами запасу?

³⁵ УНІАН, 31 березня 1999р.



Розподіл військовослужбовців ЗС України по категоріях у 1999р.



прапорщиків. На кожного українського солдата (курсанта) припадає один офіцер або прапорщик. Така армія не може бути боєздатною, вона надто витратна і погано керована.

Інша проблема — це диспропорції в самому офіцерському корпусі. Зрозуміло, що у війську число молодших офіцерів (лейтенант-капітан) має значно перевищувати число старших офіцерів (майор-полковник). В Україні піраміда офіцерського корпусу стоїть «догори ногами». Особливо це помітно у військах Цивільної оборони: кількість старших офіцерів (їх понад 70%) тут більш ніж удвічі переважає число молодших офіцерів. *Ситуація дійсно парадоксальна: офіцерів в Україні надто багато (порівняно з солдатами і сержантами) і в той же час їх не вистачає (некомплект лейтенантів сягає 30-40% в усіх військових формуваннях).*

У ЗС зберігається громіздка і затратна система управління Сухопутними військами, успадкована від Радянської Армії. При чисельності в 180 тис. чол. маємо 13 штабів дивізій і п'ять штабів корпусів. Для порівняння: Сухопутні війська США налічують близько 500 тис. чол. Це майже втричі більше, ніж в Україні, однак ними управляють лише 10 штабів дивізій і чотири штаби корпусів.

Показовою у цьому відношенні була структура Національної гвардії. Налічуючи 19 тис. військових, це формування мало в своєму складі цілих чотири (!) дивізії, чотири окремих бригади, 16 окремих батальйонів і полк зв'язку. Фахівцям відома чисельність типової сучасної дивізії — це 15-17 тис. чол. «Карликові» дивізії і бригади в Україні створюються для задоволення амбіцій тих полковників і генералів, яких турбує не боєздатність війська, а число зірок на власних погонах. На жаль, проти створення подібних структур не заперечують ні в Уряді, ні в Генеральній військовій інспекції, ні в Апараті РНБО, ні у Верховній Раді. Про актуальність проблеми кадрових диспропорцій свідчить той факт, що

цьому питанню була присвячена окрема Директива Верховного Головнокомандувача ЗС України (грудень 1997р.). Однак ситуація суттєво не змінилася, скоріше навпаки.

Професіоналізація війська проходить повільно і мало сприяє підвищенню його боєздатності

У ЗС налічується лише 28 тис. контрактників, в інших силових структурах — ще близько 11 тис. чол. Заміна ними призовників проходить непросто: лише 10% контрактників обіймають посади, які дійсно визначають боєздатність, — це командири відділень, танків, БМП. Решта 90% бажають служити по контракту на «тепліших» посадах в службах тилового і технічного забезпечення.

Має місце значна плінність офіцерських кадрів

Це не сприяє опануванню посадовими обов'язками та якісному їх виконанню. Сьогодні кожний четвертий офіцер або генерал ЗС перебуває на своїй посаді менше року, близько 40% — не більше двох років. Просування по службі, якщо воно здійснюється без нарощування освітнього рівня і без отримання помітних позитивних результатів, створює серйозні кадрові проблеми. За оцінками фахівців, сьогодні більше 50% командирів полків і бригад, заступників командирів полків і командирів батальйонів за своїм віком і освітою не можуть вважатися достойним резервом для просування по службі. Щороку із лав ЗС звільняються в запас 1700-2000 молодих офіцерів віком до 30 років. Укомплектованість первинних офіцерських посад, порівняно з 1992р., скоротилася з 90% до 60%. Вакантними залишаються більше 3000 посад командирів взводів, а саме їх робота, як відомо, безпосередньо пов'язана з вихованням і навчанням солдат. Реформування військової сфери неможливе без надійного кадрового забезпечення.



Професійний рівень значної частини генералів і офіцерів продовжує залишатися невисоким; це стримує реформи

Підготовка операцій на картах, без залучення військ призводить до втрати навичок командирів. Недостатньо активно ведуться теоретичні розробки, а тим більше — практичне освоєння нових досягнень воєнного мистецтва. В ЗС не вистачає кваліфікованих кадрів оперативно-стратегічного рівня. Більше того, освіти навіть оперативно-тактичного рівня не мають понад 100 офіцерів, які обіймають відповідальні посади командирів полків, командирів бригад, заступників командирів дивізій, заступників командирів корпусів, штабних офіцерів видів ЗС та оперативних командувань³⁶. В арміях НАТО ці посади комплектуються виключно офіцерами з оперативно-стратегічним рівнем підготовки. Чому ж ми не залуцаємо корисний і прийнятний для України досвід її партнерів? В Національній академії оборони України офіцерів навчають надто довго — протягом двох років, тоді як в США — не більше 10 місяців! Може тут треба шукати причини некомплекту офіцерів оперативно-тактичного та оперативно-стратегічного рівня?

Система підготовки офіцерів є неефективною та економічно обтяжливою. Підготовка цивільних фахівців для військової сфери так і не розгорнута

У системі військової освіти зайнято понад 10% загальної чисельності армії. Мінімально-необхідні потреби на утримання навчальних закладів сягають 20-25% оборонного бюджету. Єдина система військової освіти для всіх військових формувань так і не створена; вона існує лише на папері.

Курсантів в Україні навчають по п'ять років, чого не можуть дозволити собі навіть економічно розвинені країни Заходу. Рівень викладацького складу впав до критично низького рівня: лише 16% викладачів мають академічну підготовку, 66% працюють на викладацькій роботі менше двох років і лише 5% — понад п'ять років³⁷.

Особливо тривожна ситуація на військових кафедрах (факультетах, відділеннях, інститутах) в цивільних вищих навчальних закладах. Не треба проводити широких соціологічних досліджень; достатньо поговорити з 10-15 студентами, які пройшли через військові кафедри, щоб виявити болючі точки. А їх чимало — це неприховане хабарництво і здирство, професійна некомпетентність, солдафонство і зневажливе ставлення до молодих людей. *На думку експертів УЦЕПД, військові підрозділи при цивільних університетах мають стати об'єктами особливої уваги правоохоронних органів України.*

На межі занепаду опинилася воєнна наука

Оборонні дослідження вже давно фінансуються за надлишковим принципом. Непокоїть той факт, що Україна — не маючи можливості підтримати військо сьогодні — не дбає і про його майбутнє. Якщо в 1992р. майже 72% витрат на оборонні НДДКР спрямовувалися на фундаментальні дослідження, то в 1999р. цей показник був на рівні 0,01%³⁸. У 1995р. 133 конструкторських бюро і науково-дослідних інститути виконали 600 НДДКР, минулого року на ВПК реально працювали лише 19 науково-дослідних структур³⁹. Попри негаразди, потенціал військової науки залишається досить високим. На жаль, тематика досліджень не завжди наближена до потреб військ. Крім того, вчених у погонах нерідко використовують для «наукового обґрунтування» рішень керівництва вже після їх прийняття.

Внутрішні чинники свідчать про те, що потрібні рішучі дії влади, спрямовані на більш масштабне скорочення чисельності військових формувань, забезпечення реально необхідних обсягів фінансування, чітке визначення пріоритетів, посилення механізмів цивільного контролю над військовою сферою. Потрібні рішучі, але добре виважені кроки. Без міцної Воєнної організації Україна не відбудеться, її безпека завжди буде під загрозою. Тому надто високою є ціна помилкових рішень.

³⁶ В інших військових формуваннях ситуація аналогічна.

³⁷ П.П'ятибрат. Підготовка кадрів: проблеми та перспективи. — Народна армія, 24 липня 1998р., с.3.

³⁸ В.Бадрак. Блеск и нищета «оборонки». — Зеркало недели, 17 июля 1999г., с.4.

³⁹ Там само.



1.2. НЕОБХІДНІСТЬ ВОЄННОЇ РЕФОРМИ: ЗОВНІШНІЙ ВИМІР

Воєнна організація має надійно захищати національні інтереси України від загроз воєнного характеру. Загрози були в минулому, будуть вони і в новому тисячолітті. Але воєнних загроз Україні буде тим менше, чим більш боєздатним буде її військо.

Воєнна доктрина України (1993р.) вже давно не відповідає новим реаліям і стримує реформування військової сфери. З моменту її прийняття відбулися суттєві зміни на міжнародній арені

Детальний аналіз зовнішніх чинників, що визначають необхідність реформування військової сфери України, викладено в статті експерта УЦЕПД⁴⁰ (вона вміщена в цьому журналі). Тому матеріал даного розділу подано конспективно, викладено лише окремі чинники, які знайшли менше відображення в зазначеній публікації.

Україна не має союзників, більше того – вона не має жодного надійного партнера

Керівництво держави постійно наголошує на позаблоковому статусі України і відсутності наміру вступати в НАТО або в Ташкентський договір. За нинішніх умов, це – єдино вірне рішення. Однак, з військової точки зору, держава залишається вразливою. В разі загрози ззовні Україна могла б (теоретично) розраховувати на певну воєнну допомогу лише з боку РФ або США, в залежності від напрямку загрози.

На передній план виходять проблеми неконтрольованого поширення зброї масового ураження і міжнародного тероризму

Серйозною загрозою для України може стати тероризм із застосуванням біологічної зброї. Оцінка можливих наслідків підтверджує, що для населен-

ня України вони були б *катастрофічними*. Держава не має сил і засобів, щоб попередити або локалізувати цю загрозу; не має вона і ресурсів для їх створення. Потрібно поєднувати зусилля кількох держав, разом створювати дієві запобіжні механізми.

Заходи зміцнення довіри, на які Україна покладалася на початку 90-х років, виявилися неефективними, особливо в період загострення конфліктів

Ні ООН, ні ОБСЄ, ні міжнародні режими контролю не здатні зупинити ескалацію воєнних дій. Однак, Україна продовжує сумлінно виконувати підписані угоди. Країни – партнери регулярно отримують інформацію про структуру і чисельність військових формувань України, про системи озброєнь, про дислокацію військових частин, про переміщення військ тощо. Отримує таку інформація і Україна. Однак, тут існує певна проблема доктринального характеру.

Справа в тому, що для країн-членів НАТО оприлюднення військової інформації не створює ніякої загрози. Альянс є реальною силою і здатний надійно захистити свої інтереси від будь-яких посягань. Водночас, надмірна «прозорість» військової сфери створює проблеми для оборони України⁴¹. Не маючи союзників, не будучи членом оборонного союзу, не маючи ресурсів для утримання міцного війська, Україна є повністю «прозорою» з військової точки зору. Сьогодні така політика виправдана, але чи виправдана вона на майбутнє?⁴² *Якщо Україна визначиться відносно свого позаблокового статусу і на більш віддалену (понад 10 років) перспективу, то може постати питання про доцільність дотримання умов «транспарентності» в повному обсязі. Сьогодні ця проблема має, принаймні, повернути увагу фахівців і знайти певне розуміння серед країн – партнерів*⁴³.

⁴⁰ А.Гавриленко. Нужна ли Украине новая Военная доктрина? — Зеркало недели, 19 июня 1999г., с.1,3.

⁴¹ Мова не йде про обмеження доступу громадян України і міжнародного оточення до інформації про українське військо. Навпаки, саме для цього Уряд України має щорічно видавати Білу книгу «Оборонна політика України». Але чи розумно надавати іноземним партнерам надто детальну інформацію, наприклад, точні координати військових об'єктів на території України, завдання окремих військових частин, схему їх підпорядкування та іншу чутливу інформацію?

⁴² Інші позаблокові держави (Швеція, Фінляндія) дотримуються нетрадиційних принципів організації оборони. По всій території країни тут розміщуються тисячі складів з озброєнням і боеприпасами, щоб мати можливість ведення тривалих оборонних дій, виснажливих для агресора. Склади озброєнь надійно приховані. Завчасно, і так же приховано, мінуються підходи з моря. Активізація мін (переведення їх у бойовий режим) вздовж морського узбережжя буде здійснюватися тоді, коли виникне реальна загроза вторгнення. Ця діяльність не підпадає під міжнародні режими контролю, оскільки позаблокові держави не підписали Договір про скорочення звичайних озброєнь у Європі.

⁴³ Примітно, що ці аргументи вважать важливими і окремі зарубіжні експерти (D.Austin. NATO Expansion and the Baltic States. — Conflict Studies Research Centre, February 1999, p.8).



Не знижується воєнно-політична нестабільність у регіоні

Зберігаються глибинні причини, які свого часу спровокували загострення конфліктів у Придністров'ї, Абхазії, Югославії, Нагірному Карабаху, Чечні і на Кіпрі. Не можна виключати ескалації цих конфліктів у майбутньому, що може загрожувати інтересам України.

Все більш помітною стає неузгодженість (навіть протилежність) воєнно-політичних орієнтацій країн найближчого оточення

Розширення НАТО, прискорений розпад СНД, згорання Ташкентського договору, об'єднання Росії з Білоруссю, утворення ГУУАМ, боротьба за енергоресурси Каспію, за вплив на Кавказі, в Чорному морі – ці та інші чинники помітно вплинуть на баланс сил у регіоні і будуть визначати характер стосунків України з іншими державами. Існують також несприятливі для України тенденції у відносинах між Росією і Азербайджаном, Росією і Грузією, Росією і Туреччиною, Росією і Туркменістаном.

Імовірним залишається загострення відносин «холодного миру» між Росією і США, між Ташкентським договором і НАТО. Протистояння двох стратегічних партнерів ускладнило б відносини України відразу більш ніж із 20 державами.

Воєнний потенціал країн-сусідів не зменшується. Скорочення чисельності армій компенсується новітніми озброєннями, збільшенням числа контрактників

Наявність значного воєнного потенціалу (див. таблицю) в разі зміни політичних орієнтирів урядів окремих із сусідніх держав може раптово поставити воєнну безпеку України під загрозу. Такого розвитку подій виключати не можна.

Чисельність військовослужбовців ЗС і оборонні бюджети країн у 1999р. ⁴⁴				
	Чисельність військово-службовців ЗС		Оборонний бюджет (оцінка)	
	тис. чол.	% населення	\$ млн.	% ВВП
США	1489	0,55	283100	3,2
Росія	1200	0,82	4500	2,7
Туреччина	797	1,21	10100	5,7
Франція	421	0,71	38100	2,8
Італія	391	0,69	22000	2,0
Німеччина	334	0,41	31400	1,5
Велика Британія	218	0,37	37200	2,6
Греція	205	1,92	5800	4,9
Іспанія	155	0,51	7400	1,4
Польща	187	0,48	3430	2,2
Угорщина	61	0,60	900	1,6
Україна	275	0,54	430	1,4

Оцінюючи воєнно-політичну обстановку загалом, можна стверджувати, що для України безпосередньої зовнішньої воєнної загрози сьогодні немає. Експерти УЦЕПД вважають малоімовірною широкомасштабну агресію проти України і в найближчі 5-7 років. Це дає Україні можливість зосередити зусилля і ресурси на реформуванні Воєнної організації. Однак, потенційні воєнні загрози існують, вони мають хоч і незначну, але помітну тенденцію до зростання. Відкладати проведення реформ надалі було б політичною помилкою.

Важливим чинником підвищення довіри між країнами-сусідами є створення спільних миротворчих підрозділів

Україна має помітні здобутки на цьому напрямі. Вже створено українсько-польський миротворчий батальйон. Планується створення спільного інженерного батальйону «Тиса» разом із Угорщиною та Румунією. На черзі – спільний миротворчий батальйон країн-членів ГУУАМ, спільний морський підрозділ за участю Туреччини. Сам факт існування таких підрозділів підвищує довіру у відносинах між країнами-учасницями і тим самим знижує рівень потенційної загрози.

Однак, не варто переоцінювати ролі спільних миротворчих підрозділів у вирішенні оборонних завдань. Визначаючи пріоритети фінансування, треба розуміти притаманні цим підрозділам обмеження. Сьогодні вони – скоріше символ співробітництва з НАТО (до речі, порівняно з іншими підрозділами ЗС, символ – недешевий). З дуже великим допуском можна говорити й про те, що спільні миротворчі підрозділи є прототипом або ядром майбутньої української армії.

Разом з тим, Україна має активно впроваджувати досвід військовослужбовців, що брали участь у миротворчих операціях. Через «гарячі точки» пройшло вже понад 10 тис. чол. – ними можна укомплектувати майже дивізію. Важливо, що переважна більшість миротворців – це професіонали-контрактники. *На думку експертів УЦЕПД, цінний досвід українських миротворців був би корисним не стільки в Збройних Силах, скільки у Внутрішніх військах.* Причина очевидна – вони отримали професійні навички локалізації внутрішніх конфліктів (Боснія і Герцеговина, Косово), а не ведення бойових дій у їх класичному розумінні.

Україна недостатньо використовує прийнятний для неї досвід передових армій

Характерний приклад – утворення трьох оперативних командувань у складі ЗС. Дійсно, міжнародний досвід свідчить про перспективність регіональних оперативних командувань. Саме такою є система управління військами в Сполучених Штатах і в НАТО загалом. Система пройшла випробовування часом і підтвердила свою високу ефективність. Важлива складова їх ефективності полягає в тому, що регіональні оперативні командування мають бути *об'єднаними*. Це означає, що до їх складу включають усі компоненти (сухопутний, повітряний, морський), не-

⁴⁴ Експерти УЦЕПД зробили ці оцінки на основі статистичних даних НАТО, Росії, Центрального розвідувального управління США, а також оприлюднених у ЗМІ оцінок іноземних експертів.



обхідні для ведення воєнних дій в зоні відповідальності. Україна теж начебто пішла по цьому шляху, однак потім звернула на свою звичну стежину. Результат – оперативні командування в Україні так і не стали *об'єднаними*. Більше того, вони підпорядковані не Генеральному штабу (або Міністру оборони, як в США), а чомусь ... командуванню Сухопутних військ. Це взагалі нонсенс, бо в сучасній війні не буде окремих сухопутних операцій. Найгірше, що може трапитись (і так буде в разі загрози) – це втрата керованості військами на досить тривалий час з початком воєнних дій. Керівництво ЗС буде змушене негайно впроваджувати нову систему управління військами, але це прийдеться робити не в спокійних мирних умовах, а на фоні ведення війни (так було в 1941р.). Треба більш уважно вивчати досвід передових держав і вчасно виправляти помилкові рішення.

Україна добровільно бере на себе надто багато зобов'язань, але потім їх не виконує

Це негативно впливає на авторитет держави. Наведемо лише один приклад. В рамках першого етапу (1995-1997рр.) участі в Процесі планування та оцінки сил Україна запланувала досягти 14 цілей

взаємосумісності своїх підрозділів⁴⁵ з військами НАТО, а досягла – лише однієї! На другому етапі (1997-1999рр.) Україна взяла ще більші зобов'язання – досягти 27 цілей взаємосумісності. Результат – досягнуто лише 11, для решти термін продовжено ще на один рік. Чого чекати на третьому етапі?

Постійне розчарування іноземних партнерів викликає «військовий туризм» за рахунок країн-членів НАТО. Надто багато є прикладів включення до складу делегацій абсолютно непідготовлених, часто – некомпетентних, представників України. І це при тому, що США, Велика Британія, Канада, Нідерланди, Німеччина та інші країни НАТО регулярно виділяють значні кошти на фінансування участі України в міжнародних заходах (лише Сполучені Штати виділили \$2,5 млн. в 1997р. і \$2 млн. – в 1998р.).

Загалом, міжнародне військове співробітництво досить активне, щороку проводяться сотні заходів, однак нової якості від цього небагато. На жаль, Україна вже звикла до принизливого статусу «утриманки» західних партнерів. Міжнародне військове співробітництво має підвищувати імідж нашої держави.

ВИСНОВКИ

Воєнна організація України знаходиться в стані глибокої кризи. Сьогодні це ще не створює серйозної загрози воєнній безпеці України, бо на найближчі 5-7 років широко-масштабна агресія ззовні є малоімовірною. Однак, якщо буде збережено нинішні тенденції розвитку суспільства, економіки країни, ставлення до військових формувань з боку владних структур і населення загалом, то Україна може втратити свій суверенітет у майбутньому. Воєнна організація буде неспроможною надійно захистити національні інтереси України від загроз воєнного характеру.

Навколо України склалася якісно відмінна воєнно-політична і воєнно-стратегічна обстановка, від тієї, що була чотири роки тому (коли розробилася Державна програма будівництва та розвитку ЗС), а тим більше – вісім років тому (коли готувалися Воєнна доктрина України та концепції розвитку військових формувань).

Воєнна організація у нинішньому її стані є надто обтяжливою для економіки України. За такої структури та чисельності вона буде непосильним тягарем і після виходу з економічної кризи. Забезпечити належний рівень бойової готовності і технічної оснащеності такого чисельного війська Україна не зможе і через 20-30 років.

Наведених у цьому розділі аргументів достатньо, щоб дійти висновку: воєнна реформа Україні вкрай необхідна. Ситуація вимагає адекватної реакції з боку вищого державного керівництва. Потрібні не косметичні неквапливі заходи, а саме реформа – рішуча й динамічна! Ось чому експерти УЦЕПД свідомо зосередили увагу на недоліках, на больових точках військової сфери, а не на здобутках. Сьогодні треба швидше перейти від розмов про реформу до її проведення.

Україні треба визначити пріоритети, щоб знайти баланс між бажаним і можливим. Воєнна організація не може бути надто могутньою – це лякає сусідів, виснажує економіку і стримує розвиток суспільства. Воєнна організація не повинна бути надто слабкою – це провокує воєнні конфлікти. Військо має посилювати політичні, економічні й дипломатичні важелі державної політики України. Чи стане воно таким хоча б через 7-10 років, залежить від сьогоднішніх рішень керівників держави.

⁴⁵ Тих, що виділені для участі в заходах програми «Партнерство заради миру».

2. ПРИЧИНИ, ЩО СТРИМУВАЛИ ВОЄННУ РЕФОРМУ В УКРАЇНІ

Успіх реформування значною мірою залежить від якості аналізу попереднього досвіду. Це потрібно як для вибору курсу реформ, так і для того, щоб уникнути повторення помилок. Критично оцінюючи накопичений досвід, неважко помітити, що відомчий підхід до реформування силових структур домінував над обережними і непослідовними спробами запровадити загальнодержавний системний підхід.

У минулі роки процес реформування розпочинався, як правило, в окремих відомствах і проходив «знизу-вгору». Це об'єктивно відображало тодішню ситуацію. З одного боку, протягом тривалого часу не було визначено воєнно-політичних орієнтирів держави — їх контури стали помітними лише два-три роки тому, з прийняттям Конституції України та Концепції національної безпеки України. Без чітких політичних установок курс реформ визначити неможливо⁴⁶. З іншого боку, недостатньо враховувалось значення фундаменту реформ, а саме — реальний стан військових формувань, їх можливості та обмеження, а також наявні ресурси, виходячи з пріоритетів розвитку держави. Нарешті, не було належного розуміння того, що реформування має базуватися на певних наукових принципах (методології), на предметному аналізі та конкретних розрахунках.

Можна виділити дві групи причин, що заважали досягти бажаного результату. До першої групи відносяться причини, що стримували реформу ще на етапі розробки її основних напрямів (концепції) і підготовки програм. Друга група об'єднує чинники, що негативно впливали на процес впровадження програм у життя. Серед усіх військових формувань Воєнної організації найбільш професійно була опрацьована Державна програма будівництва та розвитку ЗС України на період до 2005р. Основні причини, що стримували проведення реформи, буде показано переважно на її прикладі.

2.1. ПРОБЛЕМИ НА ЕТАПІ РОЗРОБКИ КОНЦЕПЦІЙ І ПРОГРАМ

• Обмеження стартових умов

Зовнішня допомога була незначною

На відміну від інших пост-комуністичних країн — Польщі, Чехії, Угорщини, Словенії, Румунії, Болгарії, держав Балтії — які розпочали реформування своїх армій за активного сприяння НАТО, Україна такої допомоги не отримала. Росія з відомих причин взагалі гальмувала військове будівництво в Україні. В 1991-92рр. США, Велика Британія, інші члени НАТО сприймали Україну насторожено, з огляду на її майже мільйонну армію і могутній ядерний потенціал. Партнери України не були готові піти далі загальних декларацій про підтримку її незалежності та вимог щодо негайного ядерного роззброєння. Україна також не була готова визначити власні пріоритети.

Були відсутні механізми стратегічного планування, формування оборонного бюджету, захисту національних інтересів воєнними засобами

На момент здобуття незалежності в Україні не було ні нинішньої Ради національної безпеки і оборони, ні Міністерства оборони, ні Генерального штабу ЗС, ні самих Збройних Сил, як не існувало і окремих військових формувань. Не було також наукової та інформаційно-аналітичної інфраструктури забезпечення стратегічного планування. ВПК України був несамоодостатнім елементом союзного комплексу і на 96% залежав від поставок комплектуючих з-за кордону. Можливості МЗС, МВС і Служби безпеки України були обмеженими, з огляду на республіканський (в рамках СРСР) характер їх функцій, а також існуючу на той час практику відтоку кращих кадрів до Москви.

⁴⁶ Детально ці питання розглянуто в дослідженні експерта УЦЕПД: A.Grytsenko. Civil-Military Relations in Ukraine: a System Emerging from Chaos. — HARMONIE PAPER no.1, Groningen, The Netherlands, Centre for European Security Studies, 1997, 55p.



Державні пріоритети помітно змінювалися з часом:

від встановлення контролю над військовими структурами, утвердження формальних ознак суверенітету держави в 1991-92рр. — до вирішення проблем економічного виживання нації в наступні роки. Високий внутрішній потенціал України швидко вичерпався через відсутність дієвих економічних реформ: протягом 1991-95рр. ВВП зменшився майже на 50%. Якщо в перші два роки незалежності військова сфера ще значилася серед головних пріоритетів, то пізніше (за відсутності безпосередньої воєнної загрози) вже інші галузі — політична, економічна, соціальна, енергетична — отримали пріоритетну увагу владних структур і суспільства загалом. Соціологічні опитування засвідчили, що вже з середини 1994р. чільні позиції серед пріоритетів населення посіли проблеми особистого фінансового становища (76%), цін на продукти харчування (39%) і безробіття (22%). Громадян перестала турбувати проблема обороноздатності держави: вона займає передостанню (часом, останню) позицію; про її важливість згадує лише 1% опитаних⁴⁷.

Практично не було досвіду законотворчості на державному рівні

Прийняті в перші роки незалежності документи відзначалися декларативним, політизованим, часом — наївним характером. Не було навіть концептуально визначено складових Воєнної організації, більш-менш повного переліку функцій військових формувань, які повинні були увійти до її складу. Ні в Концепції оборони та будівництва ЗС України (1991р.), ні в законах не було визначено конкретних функцій Збройних Сил. У подальшому це призвело до вузько відомого вирішення питань оборони держави. Наприклад, в законодавчих актах того періоду не було закладено навіть концептуальної основи для створення ВМС України. В результаті, й до цих пір продовжуються спроби ввести до його бойового складу то ракетний крейсер, то підводний човен. Потреба в цих класах кораблів сумнівна, витрати ж на утримання — непосильні для держави. Це стримує розвиток і самих ВМС, і Збройних Сил загалом.

Воєнна доктрина була прийнята через два роки (1993р.) після набуття Україною незалежності. Вона стала відбитком ейфорії й недосвідченості тих часів. Замість конкретних вихідних даних, Воєнна доктрина містить лише загальні (прийнятні для будь-якої країни) завдання, довгий список мрій-побажань і не підкріплених ресурсами пріоритетів. Чого варті хоча б такі положення чинного й сьогодні документу: «пріоритет у розвитку віддається високоточній зброї підвищеної могутності, силам і засобам розвідки,

повітряно-космічної оборони, радіоелектронної боротьби, ракетним військам, авіації та аеромобільним частинам, перспективним типам надводних кораблів і підводних човнів». За оцінками експертів УЦЕПД, забезпечення лише цих «пріоритетів» потребує \$80-200 млрд. бюджетних витрат. Рецидиви такої гігантманії і безвідповідальних декларацій повторюються в доповідях і в звітах до цього часу⁴⁸.

Воєнна доктрина України — це система поглядів її політичного керівництва на запобігання воєнних конфліктів, на підготовку країни до оборони від можливої агресії, на військове будівництво в цілому і на використання Воєнної організації держави для захисту національних інтересів України від воєнних загроз. Нинішня Воєнна доктрина не відповідає цьому визначенню, її положення не стали «обов'язковими для державних органів, організацій, органів самоврядування та громадян України». З цим недосконалим документом ми реформуємо військову сферу і сьогодні.

Для вирішення масштабних завдань не вистачало ні цивільних, ні військових фахівців

Окремі керівники бралися за вирішення питань державної важливості, не маючи ні належної підготовки, ні досвіду, ні розуміння міри відповідальності за рішення, що пропонуються. На ключові посади нерідко призначалися недостатньо підготовлені кадри. Наприклад, у 1994р. в структурі Генерального штабу було створено управління будівництва та розвитку ЗС. Задум був непоганий, однак реалізація — невдалою. Управління очолив, на наш погляд, невідповідний для цієї роботи генерал Д.Уманець; звичайно, він не міг укомплектувати підрозділ компетентними фахівцями. Ця структура шоразу на працювала недостатньо обґрунтовані пропозиції (схеми, концепції) і згодом була розформована.

Що ж до цивільних фахівців у структурах Міноборони, то варто згадати лише три призначення на впливові посади — це міністр оборони В.Шмаров, заступник міністра оборони (з озброєння) А.Довгополий та начальник управління зовнішніх зв'язків Генерального штабу О.Урбан. Призначення цивільної особи на посаду заступника міністра оборони (з питань воєнної політики та міжнародного співробітництва) так і не відбулося. Нині в Міноборони залишається працювати лише А.Довгополий⁴⁹.

Загалом, відсутність досвіду державотворення, слабкість законодавчої бази, надто загальний характер політичних установок, кадровий голод — усі ці чинники стримували реформи. Стартові обмеження зумовили неузгодженість заходів у розбудові військових формувань протягом наступних років.

⁴⁷ Український політичний та економічний індекс (червень 1995р., с.1; грудень 1995р., с.1).

⁴⁸ Матеріали, які Україна надсилає в штаб-квартиру НАТО, регулярно повторюють декларативні положення застарілої Воєнної доктрини. Західні партнери вже звикли до них і сприймають із стриманою посмішкою.

⁴⁹ Цивільних фахівців на посадах, що мають відношення до військової сфери, бажано попередньо готувати. Найкраща форма підготовки — це короткострокові (2-3 місяці) курси в Національній академії оборони України. Така можливість існує вже давно: підготовлено навчальні плани, попередньо спланована щорічна підготовка двох груп чисельністю 15-25 чол. кожна. Але заявки на підготовку експертів від апарату Уряду, Верховної Ради, РНБО, Адміністрації Президента України, окремих міністерств і відомств не надходять.



● Обмеження політичного характеру

Вище державне керівництво не змогло ініціювати системного реформування Воєнної організації України

Впродовж років гілки влади виборювали повноваження, зосереджуючи увагу на конституційному процесі.

Військова сфера не була серед головних пріоритетів у боротьбі за повноваження, інтерес викликали не стан справ і напрями реформування, а скоріше схема підпорядкування силових структур. Тому в Конституції України статус, завдання і функції Воєнної організації держави належним чином прописані не були; вирішення питань, з яких не вдалося досягти консенсусу, відклали до кращих часів.

Перманентна недовіра (часом ворожнеча) між законодавчою та виконавчою гілками влади була іншим обмежувальним чинником політичного характеру. Можливе блокування парламентом спроб реформування військової сфери змушувало Уряд шукати обхідні шляхи. Результат — Верховна Рада донедавна була, фактично, виключена з процесу реформування. Це призвело до ситуації, коли, наприклад, Державна програма будівництва та розвитку Збройних Сил була затверджена указом Президента України. Але ті, хто запропонував такий обхідний маневр (до речі, абсолютно законний), не врахували важливих юридичних і політичних наслідків. Формально програма (папка з паперами) була затверджена, а що далі? Щоб її виконати, потрібне законодавче і ресурсне забезпечення; і тут обхідні маневри б'ють бумерангом. Хіба не відомо, що затверджувати структуру, чисельність та функції ЗС (тобто параметри, які підлягають реформуванню) має виключно Верховна Рада? Відповідно, лише парламент приймає остаточне рішення щодо обсягів бюджетного фінансування. В результаті неузгодженості дій Уряду і Верховної Ради реформи забуксовали.

Експерти УЦЕПД ще в травні 1996р. прогнозували саме такий розвиток подій⁵⁰. Говорили про це і військові: «необхідно покінчити з нинішнім ненормальним положенням, коли органи законодавчої влади, не уточнюючи і не конкретизуючи завдання Збройних Сил, обмежують рівень військових витрат виключно з розуміння економічної доцільності ... залишаючи Міністерство оборони наодинці з проблемами, які потребують не відомчого, а загальнодержавного підходу»⁵¹. Щоб такого не трапилося ще раз,

на наш погляд, треба залучати народних депутатів до розробки програми реформ вже на ранніх стадіях.

За реформування військової сфери на державному рівні ніхто конкретно не відповідав

Кожна силова структура сама (собі ж) розробляла концепції і програми; участь Уряду в цих процесах була мінімальною. Наприклад, коли в 1996р. було, нарешті, створено Міжвідомчий комітет з військової реформи, то очолив його не Прем'єр-міністр або Секретар РНБО України (як того вимагала логіка реформування на дійсно міжвідомчому рівні), а шойно призначений на посаду Міністр оборони. Взяти на себе відповідальність за вирішення складних проблем війська інших бажаючих (а може готових?) тоді не знайшлося. Чи знайдуться вони сьогодні?

Система цивільного контролю над військовими⁵² й досі не сформована

Елементи системи, що знаходяться над силовими структурами — органи державної влади, громадські організації, неурядові аналітичні центри, засоби інформації — в Україні існують, хоча їх вплив на процеси бажано підвищити⁵³. Водночас, важливий елемент системи, що має контролювати військово зсередини (інститут цивільних службовців на відповідальних посадах), потребує створення; зараз його реально не існує. *Помітних зрушень можна очікувати тоді, коли (а) цивільні керівники будуть достатньо поінформованими про реальний стан справ у військах; (б) вони матимуть дієві важелі впливу на внутрішні процеси діяльності військових формувань; (в) зросте рівень відповідальності цивільних за розвиток силових структур, їх компетентність у військових питаннях.*

Сьогодні ж ситуація залишається складною. Військові самі розробили Державну програму будівництва та розвитку ЗС, вони власними силами напрацювали необхідні законопроекти, а зараз змушені самотужки фінансувати реформу. Верховна Рада вже встановлює армії щорічну норму «заробітку» (208 млн. грн. у 1999р.). Норми виконуються завчасно і військові з гордістю рапортують народним депутатам, що закон «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» працює⁵⁴. Очевидно, військових економістів України надиhaє досвід Китаю⁵⁵. *На думку експертів УЦЕПД, цей досвід — застарілий і загалом неприйнятний для України. Негативні риси комерціалізації китайської армії (контра-*

⁵⁰ Збройні Сили України: проблеми реформування та сучасний стан. — Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень, Київ, травень 1996р., с.36.

⁵¹ В.Радецький. Воєнна безпека — основна складова національної безпеки України. — Народна армія, 1 листопада 1996р., с.1.

⁵² Намір України встановити демократичний цивільний контроль над військовими задекларовано в ряді міжнародних документів, а також у Концепції національної безпеки України.

⁵³ Наприклад, така потенційно ефективна структура цивільного контролю як Рада національної безпеки і оборони України могла б грати більш помітну роль у визначенні стратегії реформування Воєнної організації. До цих пір на засіданнях РНБО вирішувалися важливі, але все-таки — другорядні військові питання (зберігання боєприпасів, доля стратегічних авіаційних комплексів, відправка за кордон миротворців). Важливі доктринальні проблеми воєнно-політичного і воєнно-стратегічного значення на засідання РНБО поки що не виносились.

⁵⁴ С.Чорноус. Здрастуй військо, новий рік. — Україна молода, 2 грудня 1999р., с.4.

⁵⁵ Народно-визвольна армія Китаю у 1998р. володіла понад 15 тис. комерційних підприємств, у т.ч. 1500 готелів, 400 фармацевтичних підприємств (виробляли 10% усіх ліків), підприємства ВПК. Загальні обсяги армійського бізнесу оцінювались у 3% ВВП Китаю.



банда, корупція, зловживання) змусили ЦК КПК прийняти в 1998р. рішення про припинення підприємницької діяльності заснованих військовими компаній. Активізація господарської діяльності може спровокувати корупцію і зловживання в ЗС України. Сумний досвід армійської комерції перших років незалежності в Міноборони ще повинні пам'ятати.

● Причини організаційного характеру

На загальнодержавному рівні майже не було координації реформ в рамках Воєнної організації

Орган міжвідомчої координації — РНБ України (з 1996р. — РНБО) — отримав вплив лише тоді, коли його секретарем став В.Горбулін (1994р.). Генеральна військова інспекція при Президентові України вийшла на робочий режим лише наприкінці 1996р. Сама Воєнна організація до 1997р. не визначалась (і відповідно, — не сприймалась) як цілісна система. Окрім однієї невдалої науково-дослідної роботи, на державному рівні ніхто не ставив завдання реформувати *Воєнну організацію*, ніхто не визначав обмеження чисельності і обсягів її фінансування, ніхто не оцінював сукупні можливості *Воєнної організації*, ніхто не розподіляв функції між її складовими. Лише в 1996-97рр. на державному рівні заговорили про доцільність утворення єдиних систем тилового, технічного забезпечення, освіти тощо. Однак, зрушень не було, переїм відомчий підхід. Єдиний виняток — це грамотно продумана і досить швидко впроваджена єдина система військово-медичного забезпечення всіх силових структур (генерал В.Білий). Лише влітку 1997р. указом Президента України Генеральний штаб ЗС було визначено як орган координації застосування ЗС та інших військових формувань у воєнний час; тоді ж було проведено перші стратегічні навчання «Редут-97».

Мали місце спроби розробити програми реформ у вузькому колі фахівців, не виходячи за рамки військового формування

Державна програма будівництва та розвитку ЗС розроблялась із символічним залученням експертів з інших державних структур, які мають безпосереднє відношення до оборони країни. Недостатньо використовувався і потенціал науково-дослідних установ Міноборони. Виконання основного обсягу робіт по формуванню програми було доручено Головному оперативному управлінню Генерального штабу під керівництвом генерала М.Пальчука. В цьому підрозділі працювало чимало висококваліфікованих фахівців з питань стратегічного планування застосування ЗС. На жаль, вони не мали досвіду стратегічного планування розвитку ЗС. Крім того, управління продовжувало виконувати величезний об-

сяг завдань за прямим призначенням. Результат — цей колектив виконавців не зміг (а об'єктивно — і не міг) розробити всебічно обгрунтовану програму.

У розробці Державної програми не брали участі народні депутати України, представники неурядових (громадських) організацій. З цієї причини поза увагою залишилися багато конструктивних пропозицій, важливих застережень, які б посилили програму. Крім того, на етапі її реалізації Міноборони не отримало належного і своєчасного законодавчого забезпечення, оскільки народні депутати завжди сприймають напрацьовані без їх участі документи із зрозумілою настороженістю. Лобіювання ж інтересів армії силами депутатів-військових було малоефективним.

На законодавчому рівні не було визначено вимог щодо змісту державних програм, процедури їх формування, механізмів узгодження, затвердження та фінансування

Проект закону «Про державні програми» вже протягом кількох років так і залишається проектом⁵⁶. Єдиним нормативним документом, у якому частково визначено ці питання, залишається «Положення про державну науково-технічну програму» (Постанова КМ №796 від 10 жовтня 1995р.). Однак, це положення — застаріле. Одним із наслідків відсутності вимог до змісту державних програм та процедури їх формування є те, що в більшості випадків керівники визначають нереальні (занижені) терміни розробки програм. Це провокує низьку якість проектів, їх необгрунтованість, неодноразові доопрацювання з наступним перенесенням термінів підготовки.

Державна програма будівництва та розвитку ЗС готувалася протягом 1995-96рр. Терміни підготовки кожного разу визначалися нереальними, потім вони кілька разів переносилися. Виконавці представляли неякісний продукт і ситуація повторювалась. На останнє доопрацювання проекту було відведено менше двох місяців. Кілька генералів та офіцерів Генерального штабу, в кращих традиціях радянської штурмівщини, все-таки представили варіант програми, який спочатку було піддано нищівній критиці з боку глави держави, але вже через два тижні ... його було схвалено Радою національної безпеки і оборони, яку очолює Президент України. *На нашу думку, краще не поспішати на етапі постановки завдань, дати час на обгрунтування важливих положень, збалансувати програму по ресурсах, інакше прийдеться повторювати все спочатку, але в гірших стартових умовах (скупий платить двічі).*

Для масштабної і відповідальної роботи по розробці державних програм не створювалося належних умов

На період роботи над програмою розробники, як правило, не звільняються від виконання основних посадових обов'язків⁵⁷. Ефективність їх роботи часто об-

⁵⁶ Експерти УЦЕПД підготували конкретні пропозиції щодо його доопрацювання.

⁵⁷ Наприклад, на останньому етапі розробки Державної програми будівництва та розвитку ЗС керівником Робочої групи Міноборони було призначено генерала В.Фоміна, першого заступника начальника Генерального штабу. Однак, його не звільнили від виконання значного обсягу різнопланових завдань в рамках основних посадових обов'язків. Крім того, не було враховано, що В.Фомін на той час мав дуже малий (лише кілька місяців) досвід роботи в Генеральному штабі.



межена невирішенням елементарних проблем забезпечення діяльності (транспорт, зв'язок, оргтехніка, доступ до інформації, умови відпочинку тощо). Всі ці питання є другорядними лише на перший погляд — в роботі вони нерідко стають визначальними.

• Причини методологічного характеру

Програми реформ розроблялися без конкретних вихідних даних — воєнно-політичних, економічних та інших орієнтирів і обмежень

Не було Конституції, Концепції національної безпеки України. Не було (немає і сьогодні) Концепції (стратегії) забезпечення воєнної безпеки держави. За цих умов, *Державна програма будівництва та розвитку ЗС була об'єктивно приречена на невиконання. Така ж доля може спіткати і Державну програму розвитку озброєння і військової техніки, яка дуже довго розроблялась і зараз готується до затвердження.*

Не було враховано навіть наявних на той час наукових розробок, методологічних засад формування програм

Такі матеріали були напрацьовані в науково-дослідному центрі Генерального штабу, їх доповідали особисто генералу О.Затинайку. Однак, тодішній керівник Генштабу був переконаний, що для підго-

товки програми достатньо лише твердої волі керівництва і готовності виконавців працювати цілодобово. Результат — напрацьовані без наукового підґрунтя заходи по реформуванню ЗС виявилися незбалансованими по завданнях, по термінах виконання, по ресурсах і по кінцевих результатах.

Не було враховано досвіду реформування армій передових держав

У демократичних країнах напрацьовано дієві механізми, застосування яких дало б відчутний ефект і в Україні. Воєнні реформи плануються і проводяться під безпосереднім (а не лише загальним) керівництвом цивільних лідерів держави. Програми реформ розробляються невеликими групами досвідчених інтелектуалів, однак їх роботу забезпечує досить чисельний апарат, а наукове супроводження здійснюють провідні дослідницькі структури. Уряд регулярно видає Білу книгу з оборонних питань, щоб заручитися підтримкою реформ з боку населення (платників податків). Регулярні відкриті (!) парламентські слухання з військових питань сприяють кращій поінформованості депутатів, їх залученню до вирішення нагальних проблем війська. Певну стабільність виконання військових програм забезпечує циклічність процесу планування бюджетних витрат на оборону (наприклад, на п'ятирічній основі). Цей досвід заслуговує уваги вітчизняних реформаторів.

2.2. ПРОБЛЕМИ НА ЕТАПІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ

Попри недоліки, Державна програма будівництва та розвитку ЗС стала важливим етапом державного будівництва в Україні. Порівняно з Міноборони, інші міністерства (в т.ч. «цивільні») мають набагато скромніші результати в стратегічному плануванні розвитку своїх сфер відповідальності. На той час військові досягли максимуму можливого, на що вони були спроможні. На жаль, цього максимуму виявилось недостатньо для успішного проведення реформ. Нижче наведено основні чинники, що стримували реформування військової сфери на етапі виконання вже затверджених програм.

• Ресурсні обмеження

Фінансових ресурсів, що виділялися з державного бюджету, не вистачало навіть на утримання війська

Звичайно, така ситуація була прогнозованою і мала бути врахована ще на етапі розробки програми (якщо ресурсні обмеження не враховано, то документ не можна називати програмою). Однак, цього зроблено не було; тому вже через півроку після затвердження програми почали говорити про перенесення термінів її виконання. Як свідчать наведені нижче дані, саме в 1997-99рр. (перший етап реформи) Уряд помітно зменшив обсяги фінансування оборонної сфери. Це додатково ускладнило ситуацію, тому Міноборони могло впроваджувати лише ті програмні заходи, які практично не потребують витрат.

Фінансування Збройних Сил України								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Оборонний бюджет, % ВВП	2,4	1,57	1,46	1,8	1,9	1,35	1,35	1,4



На жаль, проект бюджету-2000 також не викликає оптимізму. За розрахунками Міністерства оборони⁵⁸, на утримання армії нинішньої чисельності мінімально необхідно 4,6 млрд. грн. (на нашу думку, ці цифри навіть занижені). Уряд пропонує виділити лише 2,1 млрд. грн. Якщо з цієї суми вилучити близько 570 млн. грн. заборгованості МО (буде проведено взаємозалік) і ще понад 200 млн. грн., які армія «заробить» власними силами, то реально з бюджету-2000 на потреби оборони планується виділити 1,3 млрд. грн. За нинішнім курсом гривні (5,5 грн./\$), це складає близько \$240 млн., а гривня навряд чи зміцниться в 2000р. Крім того, обсяги фінансування ЗС завжди були нижчими від передбачених у бюджеті. Якщо виходити з наведених нижче пропорцій, то в 2000р. Міноборони може отримати лише \$180-200 млн.

По-перше, Україна витрачає непропорційно мало (лише 4%) коштів на закупки озброєння і військової техніки. Держави НАТО виділяють на цю статтю в чотири-п'ять разів більшу частку оборонного бюджету. По-друге, в Україні недостатньо фінансується розробка нових систем озброєнь: якщо країни НАТО в середньому витрачають на НДДКР близько 10% бюджету на оборону, то Україна — лише 3%. Нарешті, з діаграми видно, що сьогодні ЗС переважно «проїдають» військовий бюджет — на утримання особового складу спрямовується 70% виділених коштів. Якщо серйозно говорити про реформу, то зазначені диспропорції треба виправляти, причому незалежно від розмірів бюджету. Мова тут іде не про суми витрат (в гривнях або доларах), а про їх пропорції — саме вони визначають пріоритети реформування.

Динаміка фінансування потреб ЗС України, \$ млн.



Структура оборонного бюджету не відповідала вимогам реформування

Аналіз показує, що фінансування реформ взагалі не закладалося в бюджет його розробниками: якщо Уряд планує витратити понад 80% оборонного бюджету лише на утримання ЗС, то реформ очікувати не варто.

Наприклад, однією із складових реформування війська є скорочення його чисельності. За оцінками генерала М.Матюха, на скорочення армії треба виділяти в півтора-два рази більше коштів, ніж на утримання такої ж чисельності особового складу⁵⁹. І лише через певний час загальні витрати зменшуються. Однак, додаткових коштів на скорочення чисельності виділено не було, їх навіть не планували.

Порівняльний аналіз структури оборонних бюджетів України і країн-членів НАТО (див. діаграми) також дає можливість визначити певні закономірності.

Як це не дивно, але обмеженість бюджетних коштів і затримка з проведенням реформ дали можливість уникнути багатьох помилок. Наприклад, дуже негативні наслідки мала б реалізація проєктів щодо утворення оперативно-територіальних командувань (їх пропонували то дев'ять, то сім, то п'ять), і кожного разу реформатори були переконані в обґрунтованості своєї пропозиції. Скільки коштів вилетіло б на вітер ще на початку 1996р., якби військові почали втілювати ці задуми в життя?⁶⁰

Дуже скептичну оцінку ефективності непродуманих реформ, які проводяться в пост-комуністичних країнах, дав радник Генерального секретаря НАТО К.Донеллі: «Якщо країна витрачає 1,6%ВВП на оборону і може підготувати до застосування лише два боєздатних батальйони, то навіть подвоєння оборонних витрат не вирішить проблеми»⁶¹.

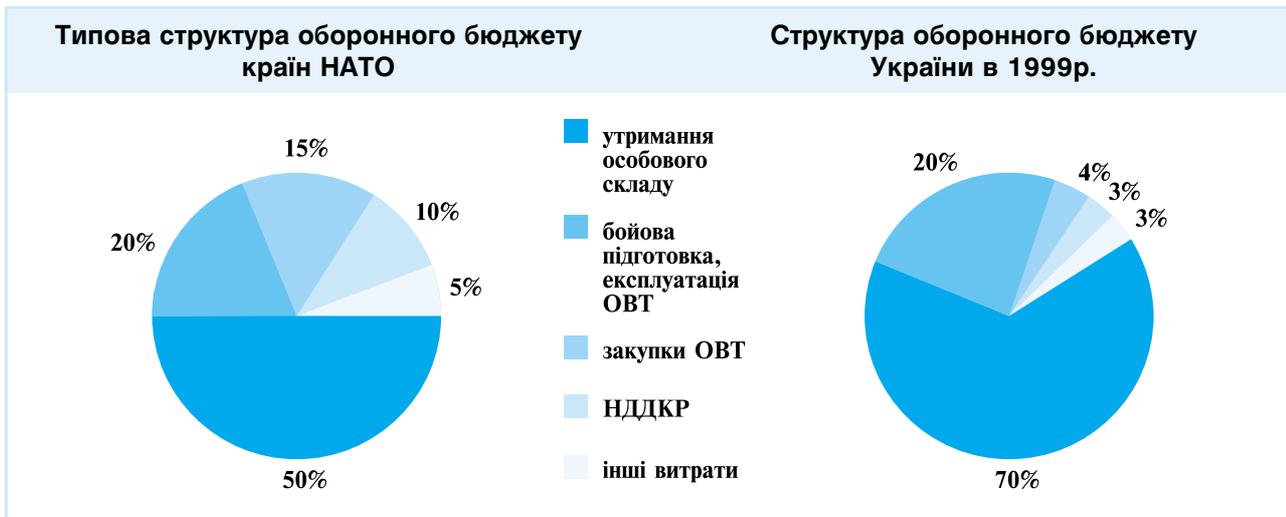
При сьогоднішньому рівні фінансування українська армія деградує і дуже швидко. Хіба можна

⁵⁸ Р.Ткачук. Що 2000-й бюджетний рік нам готує? — Народна армія, 14 жовтня 1999р., с.5.

⁵⁹ Р.Драпак. Принцип комплектування ЗС України поки що залишається змішаним. — Народна армія, 2 квітня 1999р., с.1.

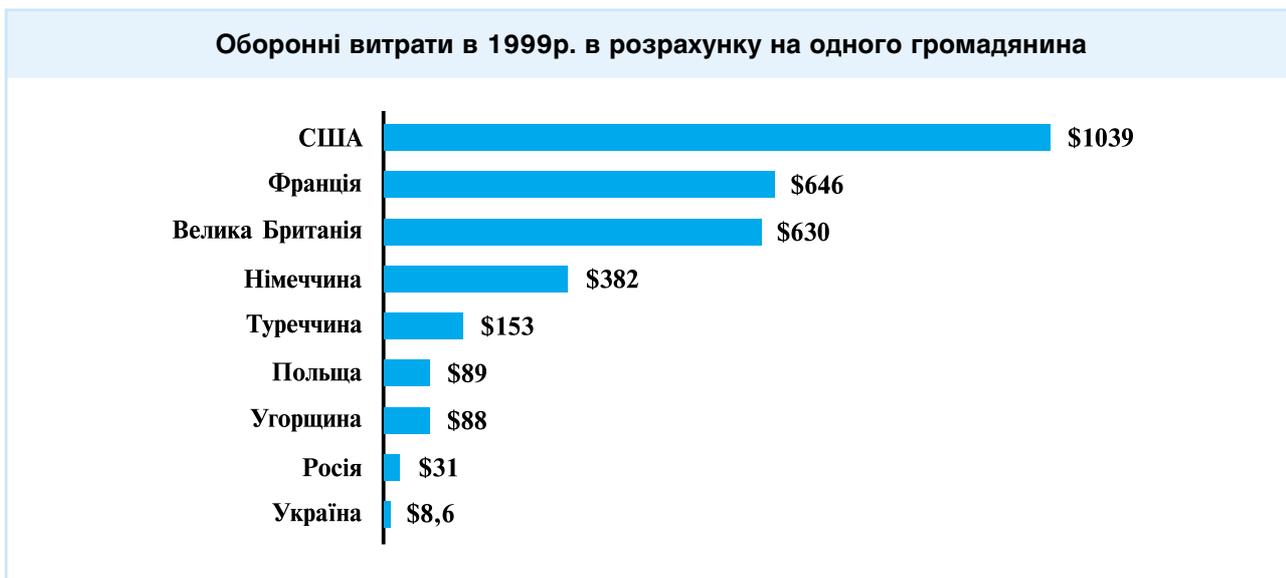
⁶⁰ А.Лопата наголошує на політичному аспекті проблеми: «Найбільше досягнення нашої держави полягає в тому, що вона не створила оперативно-територіальних командувань... То був би крах не лише для Збройних Сил, а й для України в цілому». (Українська газета, 6 січня 2000р., с.8).

⁶¹ С.Donnelly. Defence Transformation in the New Democracies. — NATO Review, no.6, 1996, p.7.



сподіватися на покращання справ, якщо минулого року кожний громадянин України зміг виділити на оборону менше \$9? Стан економіки не дає можливості розраховувати на більше. В нинішньому році цей показник навряд чи перевищить \$4-5 (вартість

коштів. Однак, саме відсутність коштів свідчить про необхідність реформування такої дорогої «машини», якою є Збройні Сили. Якщо ресурсів достатньо, то потреби в реформуванні немає»⁶².



пари дешевеньких капців). Про це варто пам'ятати, коли мова йде про можливі «мирні дивіденди» від скорочення армії.

Покращити показники фінансування можна; шляхи також відомі — це підйом економіки (без цього армію не реформувати), більш рішуче скорочення чисельності війська (в Україні, принаймні, на третину), а також більш ефективно і цілеспрямоване використання тих коштів, що виділяються. До речі, **саме відсутність коштів свідчить про необхідність проведення реформ:** «Опоненти воєнної реформи стверджують, що для ефективного реформування немає

• **Обмеження кадрового характеру**

На хід реформування негативно впливали часті зміни керівного складу силових структур

Примітно, що майже половина офіцерів (49%) оцінюють відсутність стабільності в керівництві ЗС як «явище, що гальмує процес реформування». За вісім років існування незалежної України змінилося чотири міністри оборони, п'ять начальників Генерального штабу, три міністри внутрішніх справ, чотири голови Служби безпеки і три голови Держкомкордону України:

⁶² С.Рогов. Безопасность государства и военная реформа. — Красная звезда, 23 ноября 1996г., с.3.



Міністерство оборони	Генеральний штаб ЗС	Міністерство внутрішніх справ	Служба безпеки	Держкомкордону
К.Морозов В.Радецький В.Шмаров О.Кузьмук	Г.Живица В.Собков А.Лопата О.Затинайко В.Шкідченко	В.Василишин В.Радченко Ю.Кравченко	Є.Марчук В.Маліков В.Радченко Л.Деркач	В.Губенко В.Банних Б.Олексієнко

Тимчасовість не сприяла опануванню посадовими обов'язками, не стимулювала перспективного планування, унеможливила спадкоємність в роботі керівництва.

Нерідко суб'єктивізм у прийнятті рішень переважав інші аргументи

На жаль, колегії силових структур як колективні дорадчі органи не завжди ставали на заваді помилковим рішенням. Наприклад, система військової освіти Міноборони за п'ять років витримала чотири зміни системи управління навчальними закладами.

● **Неефективне інформаційне та пропагандистське забезпечення реформ**

Державну програму будівництва та розвитку ЗС України розробляли в «закритому режимі», а після прийняття поставили на ній гриф таємності

Не виключено, що одна з причин — це бажання розробників уникнути критики. На неї вказує, зокрема, військовий аташе Нідерландів в Україні Г.Тіммер: «У мене склалося враження: або такого плану не існує, або його якість дуже погана... У голландської армії ні

1992р., міністр оборони К.Морозов	Навчальні заклади переходять від видів ЗС до управління військової освіти МО
1994р., міністр оборони В.Радецький	Навчальні заклади переходять від управління військової освіти МО до видів ЗС
1996р., міністр оборони В.Шмаров	Навчальні заклади переходять від видів ЗС до управління військової освіти МО
1997р., міністр оборони О.Кузьмук	Навчальні заклади переходять від управління військової освіти МО до видів ЗС

Звичайно, кожного разу метою перепідпорядкування проголошувалася необхідність оптимізації структури управління, підвищення рівня підготовки офіцерів, економія бюджетних коштів тощо⁶³. Яку систему управління навчальними закладами буде запропоновано наступного разу?

Об'єднання ВПС і ППО у єдиний вид ЗС (Війська повітряної оборони) і їх наступне розмежування на два окремих види ЗС теж не обійшлися без суб'єктивізму керівників, що пропонували ці рішення. На жаль, і сьогодні немає впевненості, що рішення відносно системи військової освіти, ВПС та ППО були правильними.

від свого народу, ні від міжнародної спільноти секретів немає. Можливо тому знадобилося лише півтора року, щоб зробити нашу армію професійною»⁶⁴.

Про важливість інформаційного та пропагандистського супроводу реформ свідчить досвід інших країн⁶⁵. На жаль, обмеженість інформації про плани реформ (особливо в 1994-96рр.), уникнення їх широкого публічного обговорення призвели до того, що громадяни України воєнною реформою цікавляться мало. Водночас, реформування державних структур не буде успішним без підтримки населення — на реформи потрібні чималі кошти платників податків. Якщо ж громадськість поінформована про мету і напрями реформ, переконана в їх позитивному ефекті, то можна розраховувати на підтримку і так званих непопулярних заходів.

⁶³ Постійним куратором системи військової освіти Міноборони під час проведення чотирьох, протилежних за змістом, перепідпорядкувань був перший заступник міністра оборони генерал І.Біжан.

⁶⁴ В.Воронюк. Голландія — за більшу відкритість військових контактів з Україною. — День, 27 листопада 1999р.

⁶⁵ Не всім відомо, що програма переходу ЗС США на професійні засади ледве не зазнала невдачі. Серед причин — несприйняття реформи громадськістю, низький рівень популярності армії в американському суспільстві. Становище врятувала потужна пропагандистська кампанія, розгорнута військовими в ЗМІ. За досить короткий термін вдалося переконати американців у доцільності, економічній та соціальній ефективності запропонованої реформи. В результаті, вона дістала суспільну підтримку і була успішно завершена.



2.3. ЯК УНИКНУТИ ПОМИЛОК ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ?

Щоб запропонувати відповідь на це непросте запитання, експерти УЦЕПД провели досить широке дослідження. Воно включало (а) аналіз вітчизняного досвіду розбудови і реформування силових структур за період 1991–2000рр.; (б) аналіз досвіду стратегічного планування розвитку військової сфери в більш ніж 20-ти державах світу; (в) ознайомлення з вітчизняними та іноземними науковими розробками з питань системного аналізу та програмно-цільового планування, найбільш придатними для впровадження в Україні. На основі цього дослідження розроблено методологію формування державних програм будівництва та розвитку Военної організації України.

Одним із елементів цієї методології є узагальнений алгоритм⁶⁶ проведення воєнної реформи в Україні, поданий на схемі. Основні висновки з аналізу цього алгоритму зводяться до наступного.

Перше. Причиною проведення воєнної реформи (вихідною точкою алгоритму, див. схему) може стати один із наступних чинників: зміна стратегічних цілей розвитку держави, пріоритетів політики її керівництва; жорсткі ресурсні обмеження; поява (прогноз) нових воєнних загроз; розробка принципово нових видів зброї, способів ведення воєнних дій; зміна балансу сил у регіоні (воєнні блоки, союзники тощо); неспроможність наявних сил та засобів (військ) виконувати основні функції та завдання, прискорене старіння систем озброєнь.

Друге. Сьогодні більшість держав розпочинає воєнну реформу, маючи за мету зменшення обсягів військового бюджету, переорієнтацію бюджетних витрат на вирішення економічних і соціальних проблем. У європейських країнах продовжується реформування армій, пов'язане з переходом на *контрактний принцип їх комплектування* (що має під собою не лише військове, але й економічне та соціальне підґрунтя). Демократичні держави періодично проводять всебічний аналіз військових структур («згори-донизу»), щоб перевірити ефективність використання бюджету, оцінити боєздатність війська, виявити проблемні питання. Як правило, це робиться щоразу з приходом до влади нового керівництва держави. В пост-комуністичних країнах Центральної та Східної Європи реформа передбачає по-

етапне скорочення чисельності війська, приведення його структури і рівня підготовки у відповідність до стандартів НАТО.

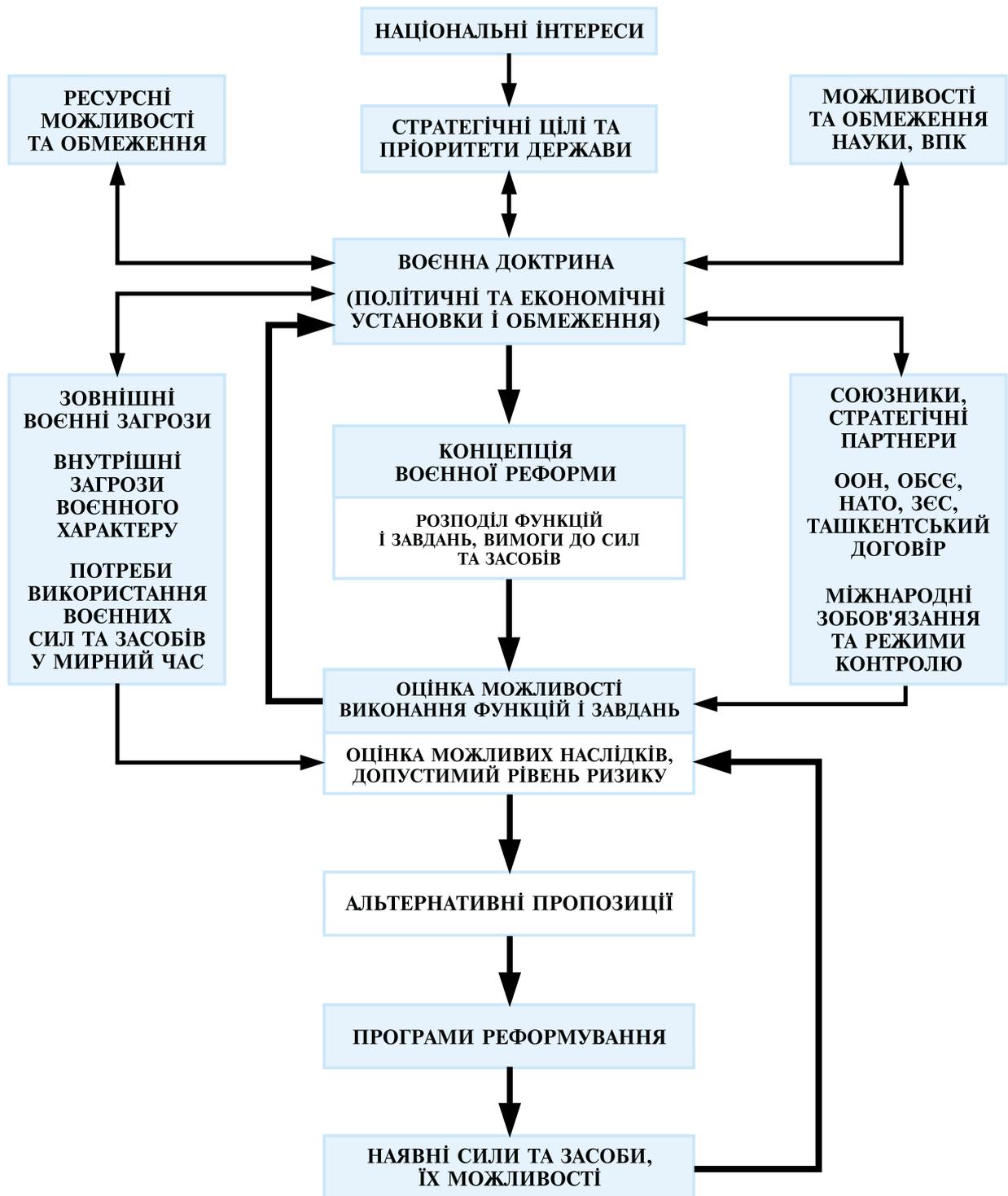
Третє. В умовах України можливе поєднання кількох напрямів реформування, показаних на схемі: «згори-донизу» — коли формулюються нові політичні установки, пріоритети, змінюються доктринальні принципи; «знизу-догори» — коли підвищують ефективність наявних сил та засобів, наприклад, шляхом проведення організаційних заходів без помітного збільшення витрат; «виходячи з ресурсних обмежень» — коли військо скорочується під тиском економічних проблем; «для протидії загрозам» — коли вносяться зміни до структури, складу і чисельності армії, виходячи з необхідності захисту національних інтересів від нових загроз. Таке поєднання дає можливість організувати підготовчу роботу паралельно, різними групами експертів. Узгодження результатів — вимог, обсягів, чисельності тощо — на нашу думку, має здійснюватися в рамках Комісії з воєнної реформи, утвореної рішенням Президента України.

Четверте. Навіть короткого знайомства з алгоритмом достатньо, щоб дійти висновку: неможливо розробляти концепцію (а тим більше, програму) реформування без попереднього визначення пріоритетів розвитку держави, без встановлення конкретних обмежень і орієнтирів (чисельності, обсягів фінансування), без оцінки спроможності наявних сил та засобів виконувати покладені на них функції (не загалом, а конкретних сил і конкретних функцій), без оцінки загроз і т.д. На жаль, ці очевидні речі не знайшли розуміння в Україні, їх важливість ставилася під сумнів і в 1992р., коли на основі залишків Радянської Армії треба було створювати ЗС України, і в 1995–96рр., коли готувалася Державна програма будівництва та розвитку ЗС. Після прийняття Конституції (1996р.) і Концепції національної безпеки України (1997р.) верхня частина алгоритму значною мірою визначилася. Більш реальною стала оцінка загроз, можливостей вітчизняної науки і ВПК, стану економіки загалом, ефективності міжнародних механізмів безпеки. На нашу думку, в Україні сьогодні є передумови для підготовки Концепції воєнної реформи у відносно короткий термін.

⁶⁶ За основу взято результати досліджень американського вченого-практика: R.Lloyd. Strategy and Force Planning Framework. — Strategy and Force Planning, Newport, US Naval War College, 1995, pp. 1-14.



АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕННЯ ВОЄННОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ



П'яте. На різних етапах реформування (приведення системи у збалансоване положення) постає проблема вибору серед кількох *альтернативних рішень*. На *найвищому політичному рівні* вибір полягає у визначенні пріоритетів і стратегічних цілей держави, можливих союзників і стратегічних партнерів, напрямів і глибини співробітництва з міжнародними організаціями в сфері безпеки, граничної чисельності Воєнної організації загалом і кожної окремої силової структури, обсягів бюджетного фінансування і матеріально-технічного забезпечення Воєнної організації загалом і кожного окремого військового формування. Такі вихідні дані для проведення воєнної реформи має затвердити глава держави, оскільки вирішення цих питань не належить до компетенції військових. Без таких даних не можна розробити Концепції воєнної реформи, неможливо також підготувати виважених змін до Воєнної доктрини. Цей урок Україна засвоїла ще в 1996р.

Проблема вибору постає і на рівні військового формування, коли виявиться (див. схему), що воно не спроможне забезпечити виконання тих чи інших функцій і завдань. Якщо наслідки можуть бути серйозними (ризик є високим), то необхідні зміни; треба вибрати одне із можливих альтернативних рішень. Звичайно, вибір спрощується, коли проведено необхідні розрахунки і визначено критерії для порівняння.

Шосте. Як видно із схеми, процес підготовки реформи має ітераційний характер. Він передбачає *зворотні зв'язки* для внесення коректив, якщо в рамках визначених обмежень не вдається забезпечити боєздатності війська. Коригування може відбуватися також на різних рівнях.

На рівні військових формувань здійснюється пошук більш ефективних варіантів розвитку сил та засобів (нові пропозиції щодо структури, чисельності, схеми взаємодії, способів підготовки тощо).

На доктринальному рівні баланс між бажаним і наявним можна відновити впровадженням нових спо-

собів ведення воєнних дій, вступом до оборонних союзів, переходом на принципово нові види озброєнь, зняттям обмежень на обсяги фінансування, вирішення окремих конфліктів переважно політичними або дипломатичними засобами тощо.

Якщо і це не забезпечує захисту національних інтересів від воєнних загроз, тоді на найвищому політичному рівні можуть прийматися рішення щодо зміни стратегічних цілей і пріоритетів розвитку держави. Як правило, такий зворотній зв'язок «спрацює» рідко — лише на етапах глибокої трансформації суспільства, у випадку війни або кардинальних змін міжнародної обстановки.

Сьоме. Оцінка спроможності силових структур виконувати функції і завдання за призначенням, оцінка ризику і можливих наслідків їх невиконання, вибір однієї із кількох альтернатив, обґрунтування тих чи інших змін — усі ці дії передбачають *обов'язкове проведення розрахунків!* Це не означає, що виключаються якісні оцінки і обґрунтовуються очевидні речі. Суть полягає в тому, що реформа величезної структури (понад мільйон людей, десятки тисяч одиниць дорогої техніки, сотні військових містечок і т.д.) не може ґрунтуватися на вербальних оцінках кількох експертів. Надто високою є ціна помилкових рішень — ось чому керівники держави не повинні визначати нереальних термінів підготовки Концепції (а тим більше, програм) воєнної реформи.

Проведений аналіз показує, що навіть у розвинутих країнах — Великій Британії, Нідерландах, США, Франції — за умов стабільності і відсутності докорінних змін, розробка концепції реформування ЗС потребує 6-8 місяців. На формування програм реформ відводиться ще 10-12 місяців. Загалом, весь процес планування займає 16-20 місяців. Немає підстав розраховувати на те, що Україна зможе якісно спланувати воєнну реформу набагато швидше, хоча резерви скорочення термінів існують.

ВИСНОВКИ

Несприятливі стартові умови, а також політичні, ресурсні, кадрові та інші обмеження об'єктивно ускладнювали проведення воєнної реформи в Україні. Під час розробки відповідних програм не було враховано багатьох визначальних чинників. Тому їх впровадження в умовах жорстких ресурсних обмежень не принесло очікуваних результатів.

На думку експертів УЦЕПД, передумови для успішного проведення воєнної реформи в Україні сьогодні існують. За вісім років серед фахівців і науковців проведено чимало дискусій, досягнуто консенсусу з багатьох важливих питань військового будівництва, є розуміння пріоритетів і напрямів реформування. Сьогодні багатьох вже не треба переконувати в тому, що реформа Збройних Сил і воєнна реформа — це різні речі; що реформування (в т.ч. і скорочення чисельності) війська потребує значних коштів і лише через певний час приносить «мирні дивіденди»; що жодна з силових структур не спроможна і не повинна сама себе реформувати. Необхідність системного підходу до реформування Воєнної організації України вже розуміють і фахівці, і керівники держави.

Якщо виходити з об'єктивних показників (економічний потенціал, наявність ресурсів, стан військових формувань тощо), то стартові умови для проведення воєнної



реформи сьогодні гірші, ніж вони були в 1996р., а тим більше — в 1992р. Суб'єктивні ж чинники сьогодні більш сприятливі: накопичено чималий досвід; є краще розуміння проблем і шляхів їх вирішення; більше прагматичних керівників призначено в урядові структури; є підстави розраховувати на допомогу з боку іноземних партнерів; на решті, Президент Л.Кучма ще раз отримав кредит довіри з боку населення.

Якщо буде тверда політична воля і готовність глави держави приймати радикальні рішення, то воєнну реформу треба проводити — вона життєво необхідна і передумови для успішного її завершення існують. Якщо ж волі вистачить лише на постановку завдання, то краще не розпочинати взагалі. Ще один фальстарт призвів би лише до розпорошення ресурсів і повної втрати довіри до керівників держави серед військових.

3. КОНКРЕТНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПЛАНУВАННЯ ВОЄННОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Досить імовірно, що політичне рішення стосовно проведення воєнної реформи в Україні вже прийнято. Президент Л.Кучма навіть сформулював відповідне завдання (поки що в загальних рисах) 23 листопада 1999р. на засіданні колегії Міністерства оборони. Якщо глава держави дійсно вважає це завдання пріоритетним, то треба перейти до створення дієвих механізмів, які б забезпечили його практичну реалізацію.

Наведений у попередньому розділі алгоритм визначає послідовність планування воєнної реформи в Україні. Експерти УЦЕПД пропонують здійснити його в три етапи.

На першому етапі організаційне ядро готує проект установчого указу Президента України «Щодо проведення воєнної реформи». Окрім політичних установок, указ має передбачити створення міжвідомчої Комісії з воєнної реформи, яка буде координувати всю подальшу роботу.

На другому етапі розробляються Концепція воєнної реформи і нова редакція Воєнної доктрини. Проекти цих важливих документів варто обговорити на окремому (розширеному) засіданні РНБО України. Після внесення необхідних змін Концепція воєнної реформи може бути введена в дію указом Президента, а Воєнну доктрину має ухвалити Верховна Рада.

На третьому етапі на основі Концепції воєнної реформи розробляються відомчі програми реформування силових структур, а також міжвідомчі (функціональні) програми, які об'єднують спільні для всіх військових формувань заходи.

За нашими оцінками, орієнтовна тривалість першого етапу становить 20-30 днів; другого — 2-3 місяці; третього — 5-6 місяців. Таким чином, через 8-10 місяців планування завершується і можна переходити до практичних дій.

Повний цикл планування воєнної реформи в Україні

	Кінцевий результат	Термін	Основні виконавці
Етап 1	Указ Президента України «Щодо проведення воєнної реформи»	20-30 днів	Організаційне ядро (7-9 чол.)
Етап 2	Концепція воєнної реформи, нова редакція Воєнної доктрини, орієнтири бюджету-2001	2-3 місяці	Комісія з воєнної реформи (40-50 чол.)
Етап 3	Відомчі та функціональні програми, конкретні параметри бюджету-2001, орієнтири на наступні 3-5 років	5-6 місяців	Комісія з воєнної реформи, міністерства та відомства, профільні комітети ВР



Зрозуміло, що окремі проблеми треба вирішувати невідкладно. Крім того, ряд важливих рішень вже достатньо опрацьовані протягом останніх років. Відповідні заходи реалізуються оперативного, до завершення повного циклу планування. Важливо, щоб їх спрямованість не суперечила загальній стратегії реформування. З цієї ж причини виконання заходів раніше затверджених програм (наприклад, Державної програми будівництва та розвитку ЗС до 2005р.) також має попередньо узгоджуватись у Комісії з воєнної реформи.

Аналіз досвіду реформування іноземних армій, власних здобутків і помилок підводить до висновку, що воєнна реформа має базуватися на певних принципах. Їх перелік та характеристика наведені в наступному підрозділі.

3.1. ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

В основу воєнної реформи в Україні, на думку експертів УЦЕПД, варто покласти такі основні принципи:

♦ **пріоритет несилових засобів вирішення конфліктів.** Бойові дії легко розпочати, але їх важко зупинити. Більшість проблем взагалі не може бути вирішена воєнними засобами. Пріоритетним завданням має стати посилення політичних, дипломатичних та економічних важелів державної політики України; воєнні засоби — це останній аргумент. Тому на силові структури не треба покладати надто багато функцій;

♦ **зміцнення демократичного цивільного контролю над військовою сферою** — це важлива передумова ефективного використання бюджетних коштів, дотримання прав людини в силових структурах, загалом — це необхідна умова стабільного розвитку суспільства. Військовим треба мати механізм доведення своїх проблем до уваги урядовців і законодавців, їм бажано також зосередитися на вирішенні суто військових питань. Нинішня ситуація, коли командири 70–90% часу витрачають на вирішення проблем матеріального забезпечення і фінансування, є ненормальною; головне їх завдання — це бойова підготовка;

♦ **відмова від гігантоманії і стереотипів минулого, реалізм в оцінках** (воєнних загроз, наявних сил та засобів, ресурсів, дієвості міжнародних механізмів зміцнення довіри, надійності партнерів, впливу України на загальноєвропейські процеси тощо);

♦ **економічна необтяжливість Воєнної організації** — утримання війська не повинно стати нездоланною перепоною на шляху економічного відродження України;

♦ **пріоритетний розвиток сил та засобів, зорієнтованих на виявлення загроз і стримування конфліктів на ранніх стадіях.** З огляду на обмежену бойову готовність військ, низький мобілізаційний потенціал, пріоритетами розвитку ЗС України мають стати (а) нарощування можливостей військо-

вої розвідки і (б) розвиток сил швидкого реагування, спроможних завдати противнику неприйнятних втрат і тим самим стримати ескалацію агресії. На наш погляд, «повнокровна» аеромобільна бригада, спроможна через 48 годин виконувати бойові завдання в прикордонних районах (а якщо потрібно, то й атакувати об'єкти на території сусідньої держави), була б більшим надбанням для командувача оперативного командування, ніж «карликовий» армійський корпус, не забезпечений ресурсами;

♦ **унікнення структурної надмірності.** Ліквідація структур, що дублюють одна одну, дозволить зменшити бюджетні витрати і підвищити ефективність системи управління військами;

♦ **поліфункціональне використання сил та засобів.** Більшість військових організацій треба зорієнтувати на виконання не однієї, а кількох функцій — це значний резерв економії бюджетних коштів. Наприклад, якби поліфункціональність не стала важливим принципом стратегічного планування у Великій Британії, то чисельність ЗС і оборонний бюджет цієї країни були б на 90–100% вищими;

♦ **достатність сил та засобів** — не можна скорочувати силові структури нижче межі, за якою вони не здатні виконувати визначені функції, навіть за умови впровадження принципу поліфункціональності;

♦ **максимальне збереження ефективних діючих військових організацій, недопущення падіння боєздатності військ в ході реформування.** По-перше, організаційні заходи необхідно мінімізувати. По-друге, їх треба спланувати таким чином, щоб на кожному з етапів реформування боєздатність силових структур нарощувалася (принаймні, не знижувалася);

♦ **спрямування ресурсів, які вивільняються при скороченні неідеальних структур, на вирішення пріоритетних завдань.** Наприклад, виведення з бойового складу ВМС і продаж (навіть



на металобрухт) дорогих в обслуговуванні і застарілих кораблів дали б можливість посилити берегові ракетні частини або підрозділи морської піхоти;

♦ **нароцуження мобілізаційного резерву** — це важлива умова скорочення чисельності військ постійної готовності; без дієздатного резерву важко досягти перемоги у тривалому воєнному конфлікті;

♦ **більш повне використання можливостей армії у мирний час**. У розвиток ЗС зусиллями кількох поколінь вкладено багатомільярдні кошти. Використання армії лише на війні — це неефективно і нерозумно. Унікальні можливості ЗС допомогли б Уряду України вирішити багато мирних завдань. Для цього потрібно законодавчо розширити внутрішні функції армії⁶⁷;

♦ **єдині стандарти соціальних гарантій для всіх силових структур**. Диспропорції в грошовому утриманні, а також загалом низький рівень соціального захисту особового складу не стимулюють віддачі на службі, негативно впливають на боєготовність, провокують відтік із силових структур висококваліфікованих кадрів;

♦ **впровадження прийняттого для України світового досвіду** — лише окремі аспекти становлення українського війська є унікальними і потребують пошуку ще нікому невідомих шляхів; використання чужого досвіду збереже час і кошти;

♦ **поетапне досягнення сумісності з арміями країн-партнерів** — це необхідно для проведення спільних миротворчих, пошуково-рятувальних, гуманітарних та інших військових операцій;

♦ **сумісність результатів на кожному з етапів реформування** — якщо не узгодити (збалансувати) відповідним чином програми реформ, то очікуваного результату можна й не отримати. Чого варта,

наприклад, закупка (лізинг) партії нових вертольотів, якщо на момент її надходження в аеромобільну бригаду в ній не буде підготовлених пілотів, техніків або наземного обладнання для підготовки до вильоту?

♦ **обов'язковий розгляд альтернатив** — лише в окремих виняткових випадках рішення є очевидним і не потребує додаткового обґрунтування. Нормою ж під час планування реформ мають стати «мозкові штурми», генерування (більш-менш рівнозначних) альтернатив, проведення розрахунків, порівняльний аналіз альтернатив згідно з визначеним критерієм, лише потім — вихід на узгоджене рішення;

♦ **«раньше думай о Родине, а потом — о себе»**. Цей принцип, заідеологізований за радянських часів, є обов'язковим для державних службовців усіх демократичних країн. Він має стати головним для членів Комісії і особливо — для керівників військових формувань⁶⁸. Від готовності останніх віддати пріоритет загальнодержавним, а не відомчим (особистим) інтересам залежать ефективність роботи самої Комісії і доля запропонованих нею реформ.

Нижче викладено зміст кожного з трьох етапів планування воєнної реформи, а також конкретні пропозиції експертів УЦЕПД щодо напрямів реформування. Ряд пропозицій містяться також у перших двох розділах аналітичної доповіді. Звичайно, шляхів вирішення всіх проблем ми не знаємо, їх не знає ніхто. Тому в аналітичній доповіді формулюються пропозиції експертів УЦЕПД, які вже достатньою мірою обґрунтовані, а також можливі рішення, які варто розглянути поряд з іншими альтернативами, щоб остаточно визначитися після детального їх опрацювання в Комісії.

3.2. ПОПЕРЕДНЯ ПІДГОТОВКА ДО ПРОВЕДЕННЯ ВОЄННОЇ РЕФОРМИ

Підготовчий етап розпочинається з утворення організаційного ядра і завершується через 20-30 днів підписанням установчого указу Президента України «Щодо проведення воєнної реформи». Створена згідно з цим указом Комісія з воєнної реформи буде координувати всю подальшу роботу. В цьому розділі викладено пропозиції експертів УЦЕПД щодо організаційних засад підготовчого етапу, а також стосовно змісту зазначеного указу Президента України.

• Пропозиції щодо організації роботи

Першим кроком має стати формування організаційного ядра, яке підготує

проект установчого указу Президента України «Щодо проведення воєнної реформи», а пізніше стане «мозковим центром» Комісії з воєнної реформи (далі по тексту — Комісії). До складу організаційного ядра, на наш погляд, мали б увійти 7-9 провідних експертів-стратегів у військовій галузі. Це мають бути фахівці — системні аналітики з досвідом роботи в органах державного управління, здатні аналізувати та узагальнювати проблеми стратегічного рівня, добре знайомі з нинішнім станом військових формувань, досвідом реформування ЗС інших держав, а також з основами програмно-цільового планування. Очолити організаційне ядро має уповноважена Президентом України особа, яка пізніше очолить Комісію.

⁶⁷ Детально ці проблеми розглядаються в статті експерта УЦЕПД А.Гриценка «Чи може українська армія виконувати внутрішні функції?» (розміщена в цьому журналі).

⁶⁸ Наприклад, у Великій Британії члени аналогічної Комісії запропонували ліквідувати (скоротити) структури, в яких ... вони самі працювали — чи можна знайти краще підтвердження для ілюстрації принципу?



Особистісний фактор є дуже важливим для успіху реформ. На наш погляд, **вирішальне значення матиме вибір кандидатури на посаду голови Комісії**. Офіційний статус і формальні повноваження (особливо по відношенню до керівників силових структур), рівень довіри в його (її) особистих відносинах з Президентом Л.Кучмою — це дуже важливі чинники успіху воєнної реформи.

Комісію має очолити особа з повноваженнями, достатніми для того, щоб ставити керівникам міністерств (відомств) завдання на підготовку в стислі терміни необхідних довідкових, інформаційно-аналітичних та інших матеріалів; підписувати контракти з науково-дослідними установами на проведення оперативних цільових досліджень; проводити консультації з представниками інших держав, міжнародних організацій.

Експерти УЦЕПД вважають, що голова Комісії повинен мати необхідні якості для організації роботи колективу високих професіоналів, швидко сприймати нові ідеї, знаходити спільну мову з представниками різних гілок влади, досягати компромісу в конфліктних ситуаціях. Голові Комісії необхідно мати реалістичне бачення перспективи, досвід керівної роботи на відповідальних посадах, зв'язки з силовими структурами, вітчизняними і закордонними дослідницькими організаціями. *Експерти УЦЕПД наполягають на тому, щоб голова Комісії був звільнений від інших посадових обов'язків. Якщо це неможливо, то потрібно призначити заступника голови Комісії, який би не обіймав інших посад і організував повсякденну роботу Комісії.*

• Пропозиції щодо формату установчого указу Президента України

Указ Президента України «Щодо проведення воєнної реформи» має містити узагальнену оцінку нинішнього стану Воєнної організації (необхідність реформування); політичні установки і вимоги щодо бажаного її стану; політичні установки та обмеження, що впливають на вибір можливих напрямів реформування; порядок і терміни розробки документів — проєктів Концепції воєнної реформи, нової редакції Воєнної доктрини і програм реформування силових структур. Указ має визначити також організаційні засади роботи Комісії. В додатках до нього варто помістити положення про Комісію, її персональний склад, повноваження голови і членів Комісії.

Президентові України треба зробити політичний вибір з принципових питань, що визначають орієнтири воєнної реформи. Нижче наведено окремі питання стратегічного вибору на рівні глави держави.

Буде Україна й надалі залишатися позаблоковою державою чи передбачається вступ до оборонного союзу? Чи можна в разі небезпеки розраховувати на воєнну допомогу з боку стратегічних партнерів України, а якщо так — то з боку яких держав? Наголошуючи на оборонному характері Воєнної доктрини, чи допускає Президент України можливість нанесення превентивних ударів по території потенційного противника, якщо отримано *незаперечні* дані щодо його агресивних намірів? Яким буде принцип комплектування військ через 3-5 років, через 7-10 років? Який підхід буде покладено в основу оборони на небезпечних напрямках: пріоритетний розвиток мобільних сил для оперативної передислокації військ із місць їх нинішнього базування, чи широкомасштабна завчасна передислокація для створення нових угруповань постійного базування? Якими будуть мобілізаційні пріоритети: чисельне військо та символічний резерв, чи малочисельна армія і добре підготовлений резерв, постійної готовності? Чи будемо виправляти нинішні кадрові диспропорції в ЗС: надмірна чисельність офіцерів і обмаль солдат (в розрахунку не стільки на самостійні дії військових частин у загрозливий період, скільки на доукомплектування їх резервістами і збереження значного офіцерського резерву на випадок масових втрат)? Будемо дотримуватися визначених у Воєнній доктрині недосяжних пріоритетів військово-технічної політики, чи сформуємо більш скромні орієнтири? Будемо розраховувати на закупку значної кількості недорогих систем озброєнь вітчизняного виробництва, чи планувати закупки (лізинг) кількох одиниць дорогих комплексів іноземного виробництва? На жаль, відповіді на ці непрості запитання протягом восьми років так і не були сформульовані.

Сьогодні Україні потрібні не завищені очікування, а об'єктивні оцінки власних можливостей. Інакше можна спрямувати на оборону не лише військовий, а й весь державний бюджет, але все одно не виконати поставлені завдання. Якщо до аналізу підходити неупереджено, то перелік функцій, які можуть бути покладені на військові формування, виявиться досить скромним. Зате буде більше впевненості, що Воєнна організація України зможе їх виконати⁶⁹.

Рішення з цих та інших питань повинні мати вигляд політичних установок та обмежень, які ляжуть в основу планування воєнної реформи. Експерти УЦЕПД пропонують своє бачення змісту окремих із окреслених проблем.

⁶⁹ Наведемо лише один приклад. Запаси матеріально-технічних засобів, які зберігаються в військах і на базах Держкомрезерву, не бездонні. В разі небезпеки їх треба буде витратити і на мобілізаційне розгортання ЗС, і на проведення операцій, і на забезпечення життя населення. За оцінками експертів, наявних запасів вистачить на стримування агресії лише на одному оперативно-стратегічному напрямі, якщо війна триватиме не більше 30-40 діб. Якщо ж планувати воєнні дії одночасно на двох оперативно-стратегічних напрямках, то запаси треба поповнювати вже сьогодні. Але коштів немає і ближчим часом не буде. За цих умов було б помилкою виходити із установок нинішньої Воєнної доктрини щодо необхідності оборони на всіх напрямках. Авантюристичними виглядають також плани стримування агресії з боку коаліції держав, в т.ч. країн-членів НАТО, як цьому навчають в Національній академії оборони України.



• **Пропозиції щодо змісту установчого указу Президента України**

В рамках підготовки проекту указу експерти УЦЕПД вносять наступні пропозиції.

Зовнішньополітичні аспекти

На наступні 10-15 років зберігати позаблоковий статус України. Максимально використовувати наявні можливості співпраці з НАТО і країнами-партнерами в рамках програми «Партнерство заради миру». Підвищити роль військово-технічних аспектів співробітництва з НАТО і з країнами СНД. Забезпечити ефективне функціонування спільних миротворчих підрозділів, розвивати співпрацю у цій сфері з усіма сусідніми державами. Брати участь у миротворчих операціях під егідою ООН і ОБСЄ, враховуючи при цьому обмежені обсяги бюджетного фінансування. До складу миротворчих сил включати підрозділи Збройних Сил, Внутрішніх військ МВС і військ Цивільної оборони МНС. Приділяти більше уваги досягненню сумісності українських підрозділів зі збройними силами країн-партнерів. У рамках програм міжнародного військового співробітництва брати на себе лише посильні зобов'язання і гарантувати їх безумовне виконання.

Чисельність військових формувань

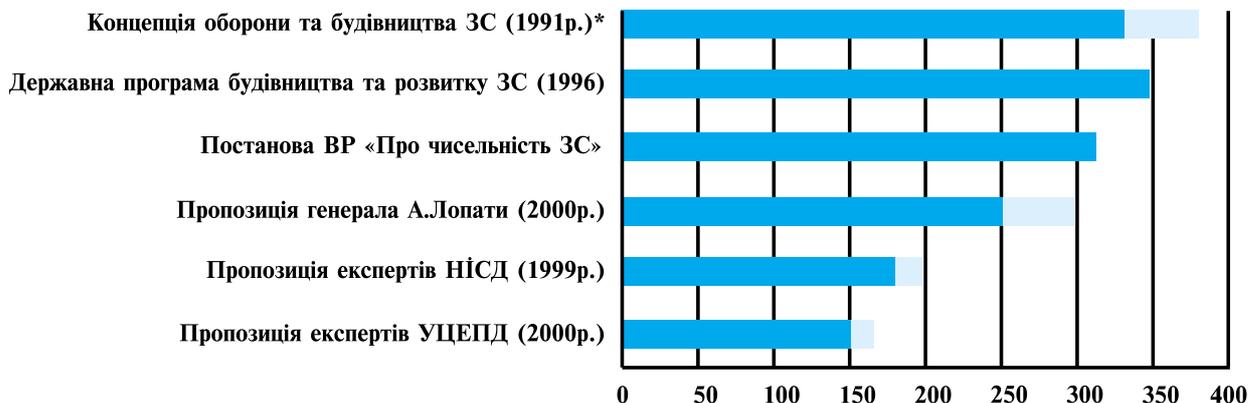
Загальна чисельність військовослужбовців усіх силових структур за штатом мирного часу не повинна перевищувати 300-320 тис. чол.⁷⁰ Граничну чисельність особового складу ЗС мирного часу визначити на рівні 200-220 тис. чол., у т.ч. 150-170 тис. військовослужбовців і 50 тис. цивільних.

Забезпечити нарощування підготовленого резерву за рахунок військовослужбовців, які вивільняються при скороченні чисельності військових формувань, відновлення планової підготовки резервістів, а також скорочення терміну строкової військової служби. ЗС воєнного часу мають налічувати 500-550 тис. чол. з терміном готовності (до застосування) в 4-6 місяців. До 2005р. в рамках загальної чисельності мобілізаційного резерву створити Резерв постійної готовності ЗС чисельністю в 100 тис. чол. з терміном готовності в два-три тижні⁷¹.

Комплектування особовим складом

До 2005р. в основному завершити перехід ЗС та інших військових формувань на комплектування особовим складом за контрактом. Призовників залишити лише в Сухопутних військах. Ширше залучати на військову службу жінок. Починаючи вже з 2001р. термін строкової військової служби скоротити до 12 місяців⁷².

Орієнтири чисельності військовослужбовців ЗС України, тис.чол.



* Концепція визначила граничну чисельність військовослужбовців чотирьох структур (Збройних Сил, військ Цивільної оборони, Національної гвардії та Прикордонних військ) на рівні 0,8-0,9% від чисельності населення України. Таким чином, із загальної чисельності в 400-450 тис. чол. на ЗС відведено 330-380 тис. чол.

⁷⁰ Експерти УЦЕПД переконані (див. розділ 1), що сьогодні не обійтися без радикальних рішень відносно як фінансування, так і скорочення чисельності військ. Подальше існування Воєнної організації нинішньої структури і чисельності призведе до її деградації.

⁷¹ Утворення Резерву постійної готовності ЗС, окрім підвищення мобілізаційної готовності, дозволяє скоротити чисельність регулярних військ, краще використати потенціал військових, які звільняються в запас, забезпечити часткову зайнятість у колишніх військових містечках.

⁷² Це підвищить престиж військової служби, зменшить негативні прояви (ухилення від служби, «дівчину», дезертирство, зловживання у військоматах), краще забезпечити соціальну справедливість (служитиме більше юнаків), поповнить резерв. Скорочення терміну строкової служби відповідає загальноєвропейській тенденції.



Структура і функції Воєнної організації⁷³

У складі ЗС створити єдині Військово-морські сили — шляхом об'єднання нинішніх ВМС і морських сил Прикордонних військ; єдині Військово-повітряні сили — шляхом об'єднання нинішніх ВПС і Сил ППО в єдиний вид ЗС. Розширити внутрішні функції армії, в т.ч. — у протидії тероризму і сепаратизму. Оцінити можливість передачі військ Цивільної оборони МНС у підпорядкування Міністерству оборони⁷⁴. Виходячи з граничної чисельності ЗС, у складі Сухопутних військ на мирний час залишити чотири-п'ять механізованих дивізій.

Забезпечення діяльності Воєнної організації

Протягом року перейти до єдиних підсистем — тилового і технічного забезпечення, військової освіти, військової науки — для всіх військових формувань. На період до 2010р. визначити пріоритет модернізації ОВТ над закупками нових систем озброєнь. Фінансування заходів, передбачених у програмах реформування силових структур, здійснювати окремими рядками в бюджеті на рівні 1,0-1,5% ВВП. На період до 2005р. забезпечити пріоритетне фінансування Прикордонних військ,

Збройних Сил, антитерористичних підрозділів Служби безпеки, структур військової розвідки. Починаючи з 2001р., потреби національної оборони фінансувати на рівні, не нижчому 2,5% ВВП. Починаючи з 2005р., на фінансування Резерву постійної готовності ЗС виділяти 10% оборонного бюджету. Починаючи з 2002р., перейти від аудиторського до функціонального принципу подання бюджету до Верховної Ради; вже в проект бюджету-2001 включити статтю «Оперативна та бойова підготовка військ (сил)». На закупки (модернізацію) ОВТ виділяти не менше 20% оборонного бюджету⁷⁵. В рамках програм двостороннього військового співробітництва з Великою Британією, Нідерландами, США, ФРН та іншими державами розглянути можливість лізингу ОВТ іноземного виробництва для потреб ЗС та інших військових формувань.

Указ Президента України має також чітко зафіксувати наступне положення. З початком планування воєнної реформи виконання заходів раніше затверджених програм має попередньо узгоджуватися в Комісії — ці заходи не повинні суперечити політичним установкам глави держави і стратегічним напрямом реформування, які напрацьовуються в Комісії.

3.3. РОЗРОБКА КОНЦЕПЦІЇ ВОЄННОЇ РЕФОРМИ

Головним завданням етапу є деталізація політичних установок Президента України і підготовка вихідних даних для розробки програм реформування силових структур. Бажаний стан Воєнної організації, конкретні параметри окремих військових формувань, а також напрями реформування мають бути обґрунтовані більш детально. Протягом 2-3 місяців Комісія має підготувати проект Концепції воєнної реформи і нової редакції Воєнної доктрини України.

• Пропозиції щодо організації роботи

До розробки Концепції воєнної реформи треба залучити 40-50 експертів⁷⁶. Це мають бути провідні фахівці в конкретних предметних галузях (військова сфера, розвідка, міжнародні відносини, законодавство України, міжнародне право, державне планування, економіка України, фінанси і

державний бюджет, промислова база і ВПК, інформаційні технології, наука і освіта, соціальна сфера тощо). До складу Комісії мають увійти 2-3 фахівці з досвідом стратегічного планування на загальнодержавному рівні.

Серед експертів повинні бути представники всіх силових структур, Генеральної військової інспекції, міністерств та відомств, апаратів Уряду, Верховної Ради, РНБО, адміністрації Президента України, окремі народні депутати України, вчені, колишні військові та урядовці (що мають великий досвід і нереалізований потенціал), представники неурядових аналітичних структур, приватного бізнесу, впливових ЗМІ.

Робота Комісії потребує належного забезпечення

Експертів, які будуть працювати на постійній основі, треба відрядити в розпорядження голови Комісії та

⁷³ Експерти УЦЕПД підтримують рішення Президента України щодо розформування Національної гвардії (таку пропозицію ми вносили ще в 1996р.). Потрібно вжити й інших заходів щодо об'єднання паралельних структур і впровадження принципу поліфункціонального використання військ.

⁷⁴ Окремі експерти пропонують передати податкову міліцію та окремі структури Прикордонних військ у підпорядкування МВС України. На наш погляд, Комісії треба визначитися відносно цих пропозицій.

⁷⁵ Інакше через 3-4 роки боєздатність військ впаде нижче критичного рівня.

⁷⁶ Для ефективної роботи потрібні експерти-виконавці, а не керівники державних структур, які не матимуть змоги працювати в Комісії на повсякденній основі. Це зауваження варто врахувати ще на етапі підготовки установчого указу Президента України, оскільки саме цим указом має бути затверджений персональний склад Комісії.



звільнити (на 10-12 місяців) від виконання інших службових обов'язків. Комісії треба дати повноваження на отримання інформації з усіх наявних джерел, забезпечити захищеними засобами зв'язку. На наш погляд, можна було б досить ефективно використати *мережу інформаційно-аналітичних підрозділів*, створену в усіх військових формуваннях України під егідою Генеральної військової інспекції⁷⁷. Треба завчасно вирішити питання щодо наукового та методичного супроводження розробки Концепції воєнної реформи і відповідних програм.

Яскравим прикладом успішного реформування є перехід ЗС США на контрактний принцип комплектування. Для розробки детального плану переходу до професійної армії Президент Р.Ніксон своїм рішенням від 27 березня 1969р. утворив спеціальну комісію (відому як комісія Гейтса). До складу Комісії увійшли 15 цивільних фахівців — представників американських компаній, провідних університетів і дослідницьких структур. Колишній міністр оборони США Т.Гейтс на той час був головою Ради директорів компанії Morgan Trust Guarantee. Членами комісії стали генерал у відставці А.Грюнтер, колишній Верховний головнокомандувач військ НАТО в Європі, а також добре відомий сьогодні А.Грінспен, голова Федерального резервного банку США. Члени Комісії проводили дослідження індивідуально; періодично їх збирали на засідання. Роботу Комісії забезпечував постійний штаб у складі двох підрозділів — дослідницького (38 чол.) та адміністративного (12 чол.). У штабі працювало лише три військових офіцери (капітан першого рангу і два підполковники). Консультативні послуги Комісії надавали RAND Corporation і дві військові науково-дослідні установи. Комісія працювала вісім місяців і подала Президентові США звіт з пропозиціями і детальними розрахунками (близько 200 сторінок).

Підготовлений Комісією проект Концепції воєнної реформи розглядається на засіданні РНБО України. Після його схвалення видається указ Президента про початок розробки програм реформування силових структур.

● Пропозиції щодо формату Концепції воєнної реформи

Концепція воєнної реформи — це система поглядів на стратегічні цілі та функції Воєнної організації, її перспективний вигляд (структуру, характеристики) та основні напрями досягнення визначених параметрів, виходячи із політичних установок, наявних можливостей та обмежень.

Комісії необхідно провести аналіз воєнних загроз національним інтересам України і визначити повний перелік функцій захисту від загроз. З урахуванням можливостей військ, для кожної силової структури окреслюється своя сфера відповідальності (стратегічні цілі, функції та завдання)⁷⁸. Визначається система управління Воєнною організацією при вирішенні оборонних та інших завдань.

Після цього в кожному військовому формуванні проводиться аналіз достатності наявних сил та засобів для виконання функцій в межах своєї сфери відповідальності. Вносяться пропозиції щодо впровадження структурних змін, підвищення боєздатності військ. Аналізується потенціал ВПК і науково-дослідних структур (обсяги замовлень, можливість їх виконання, напрями розробки нових та глибокої модернізації існуючих систем ОВТ, мобілізаційні потужності). Уточнюються чисельність особового складу, обсяги бюджетних коштів і матеріальних засобів, визначені Комісією як вихідні дані для планування. Оцінки та пропозиції подаються в Комісію для узгодження на предмет їх сумісності, достатності та виключення надмірності⁷⁹.

Проведені розрахунки дають можливість перейти до визначення напрямів воєнної реформи — розробки комплексу заходів, завдяки яким Воєнна організація та її складові будуть поетапно переводитися з існуючого до бажаного стану. Для кращої організації цієї роботи в складі Комісії доцільно призначити відповідальних за окремі сфери діяльності. Експерти УЦЕПД пропонують виділити 12 основних сфер — це загальна структура Воєнної організації (військові формування, органи державної влади); структура військових формувань; система управління військами; нормативно-правове забезпечення; фінансове забезпечення (комплектування, військова освіта, виховна робота); бойова і мобілізаційна підготовка; військова наука і ВПК; капітальне будівництво; соціальна сфера; міжнародне військове співробітництво.

● Окремі пропозиції щодо змісту Концепції воєнної реформи

Функції військових формувань

Їх треба сформулювати конкретно, з визначенням кількісних параметрів, наприклад, таким чином: стратегічне розгортання ЗС на одному з оперативно-стратегічних напрямів для стримування агресії з боку однієї із сусідніх держав; участь у миротворчих операціях з виділенням механізованого батальйону чисельністю до 400 чол., однієї авіаескадрильї,

⁷⁷ В.Собков. Роль та місце Генеральної військової інспекції при Президентові України у структурі Воєнної організації України. — Наука і оборона, №4, 1999, с.11.

⁷⁸ Ця робота значною мірою вже виконана, її не треба розпочинати з самого початку. Експерти УЦЕПД провели власну оцінку воєнних загроз, сформулювали перелік функцій Воєнної організації, підготували пропозиції щодо їх розподілу між окремими силовими структурами; досить детально окреслено сферу відповідальності ЗС України.

⁷⁹ На цьому етапі проводиться експертиза і вносяться зміни до вже напрацьованого проекту Державної програми розвитку озброєння та військової техніки. Документ затверджується разом з іншими програмами.



одного польового шпиталю, поліцейських сил чисельністю до 100 чол., рятувального підрозділу чисельністю до 40 чол.; ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій (однієї — загальнодержавного рівня і двох — регіонального рівня одночасно); утримання в 24-годинній готовності сил швидкого реагування в складі однієї аеромобільної бригади, трьох бомбардувальних ескадрилій, одного загону бойових кораблів і т.д. Формулювання функцій саме таким чином дасть можливість провести розрахунки чисельності і ресурсних потреб військових формувань. **Експерти УЦЕПД вважають, що без подібного обґрунтування Верховна Рада не повинна затверджувати ні загальної структури, ні граничної чисельності особового складу, ні обсягів бюджетного фінансування військових формувань.**

Цивільний контроль над силовими структурами

Воєнна реформа має плануватися і проводитися під безпосереднім (а не лише загальним) керівництвом цивільних лідерів держави. Кабінет Міністрів і РНБО України повинні грати набагато більшу роль у визначенні стратегії реформування Воєнної організації та втіленні її в життя. Треба визначити відповідального (посадову особу, структуру) за проведення воєнної реформи в Україні. Нижче наведено перелік пропозицій експертів УЦЕПД щодо зміцнення цивільного контролю над військовою сферою.

- ♦ *Створити законодавчу базу, яка б стимулювала проведення воєнної реформи; сьогодні вона її стримує. Цивільний контроль не обмежується отриманням інформації про стан справ у військах, він передбачає і відповідальність парламенту за діяльність Воєнної організації. Протягом 2-3 місяців треба розробити проекти законів «Про національну безпеку України», «Про Воєнну організацію України», нову редакцію Воєнної доктрини України, зміни до законів «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про Службу безпеки України», «Про Прикордонні війська України», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» та інших. Прийняти їх треба відразу ж після схвалення Концепції воєнної реформи в Україні.*

- ♦ *Створити інститут цивільних службовців на ключових посадах у силових структурах. Призначити цивільних на посади керівників силових структур, їх перших заступників і заступників, керівників головних управлінь (управлінь) з питань тилового, технічного, фінансового забезпечення; кадрів; виховної роботи; науки; освіти; міжнародного співробітництва тощо.*

В плані практичної реалізації цієї пропозиції, *невідкладно спланувати регулярну підготовку цивільних фахівців, що обіймають посади в органах державної влади і залучаються до вирішення оборонних завдань. Необхідні умови для їх підготовки вже створено в Національній академії оборони України⁸⁰.*

- ♦ *Міністром оборони України на майбутнє призначити виключно цивільну особу. За нинішніх умов, коли міністр — військовий, вести посаду першого заступника міністра оборони (з питань воєнної політики) і призначити на неї цивільну особу⁸¹.*

- ♦ *Запровадити регулярні відкриті парламентські слухання з військових питань; для якісної їх підготовки підвищити рівень інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності профільного комітету Верховної Ради.*

- ♦ *Розгорнути широке обговорення проблем воєнної реформи за участю урядових структур, незалежних експертів, неурядових аналітичних центрів і провідних ЗМІ. У стратегічному плані, це важливий чинник становлення в Україні громадянського суспільства; в тактичному — реальна допомога Комісії з воєнної реформи, можливість виявити нові підходи, більш обґрунтовано визначити напрями реформування.*

- ♦ *Щорічно видавати Білу книгу «Оборонна політика України», як це й було передбачено розпорядженням Президента України (1997р.).*

Система управління Воєнної організації

На думку експертів УЦЕПД, для підвищення ефективності управління необхідно вжити наступних заходів:

- ♦ *ввести начальника Генерального штабу ЗС до складу РНБО України;*

- ♦ *на засіданнях РНБО України обговорювати доктринальні питання розвитку Воєнної організації, напрями реформування окремих силових структур, шляхи підйому оборонної промисловості; щорічно розглядати бюджетні пропозиції щодо фінансування силових структур, що дасть змогу виправити перекоси в фінансуванні окремих військових формувань, забезпечити виконання пріоритетних завдань;*

- ♦ *підготувати нормативно-правову та матеріально-технічну базу для створення Ставки Верховного Головнокомандувача (на воєнний час);*

- ♦ *визначити Командувачем ЗС начальника Генерального штабу (міністра оборони, якщо він військовий);*

⁸⁰ Щоб мати кадровий резерв цивільних фахівців, їх підготовку на короткострокових (2-3 місяці) курсах можна було б розпочати вже з березня-квітня 2000р.

⁸¹ Посада заступника Міністра оборони (з питань воєнної політики та міжнародного співробітництва) передбачена, але вона, по-перше, не визначена для заміщення виключно цивільною особою і, по-друге, з моменту введення в штатну структуру так і залишилася вакантною. Виходячи з досвіду демократичних держав, на першого заступника Міністра оборони (з питань воєнної політики) доцільно покласти такі функції: підготовка пропозицій з питань воєнної політики, планування розвитку і застосування ЗС, комплектування ЗС, соціального захисту особового складу; організація взаємодії з Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, іншими органами державної влади; координація міжнародного військового співробітництва; організація взаємодії з політичними партіями, неурядовими аналітичними і дослідницькими організаціями; координація зовнішньої інформаційної діяльності Міноборони; координація підготовки законодавчих актів з воєнно-політичних питань тощо.



◆ скоротити число заступників керівників військових формувань. У структурі Мініборони залишити двох перших заступників (один — цивільний, з питань воєнної політики; другий — військовий, начальник Генерального штабу) та п'ять заступників (озброєння, тил — бажано, обидва цивільних; командувачі видами ЗС — три військових); сьогодні міністр оборони України має вдвічі більше заступників і лише один із них — цивільна особа;

◆ у кожній силовій структурі створити мобільні об'єднані пункти управління для організації роботи представників інших військових формувань, центральних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій. На випадок кризових ситуацій будь-якого характеру (руйнування гребель на річках, техногенна аварія, соціальний конфлікт в одному з регіонів, масова епідемія небезпечної хвороби, терористичний акт з тяжкими наслідками, небезпечний прикордонний конфлікт) потрібно заздалегідь готувати базові компоненти сил та засобів, з яких можна швидко сформувати необхідний (залежно від обстановки) контингент та органи управління⁸²;

◆ передати оперативні командування (ОК) у підпорядкування Генеральному штабові Збройних Сил⁸³. Командувачам ОК підпорядкувати безпосередньо (а не лише оперативно) всі з'єднання і частини видів ЗС у межах відповідальності ОК. Сили та засоби об'єднаних ВМС підпорядкувати командувачу Південного ОК⁸⁴;

◆ більш чітко розподілити відповідальність і повноваження між ОК та командуваннями видів ЗС (як це зроблено, наприклад, у США або в структурах НАТО). Командування трьох видів Збройних Сил мають відповідати за розробку керівних документів (статутів, настанов) бойового застосування військ (сил); формулювання вимог стосовно розробки та організацію закупки ОВТ; комплектування особовим складом, організацію його професійної підготовки тощо. Натомість, командувачі ОК зосереджують основну увагу на підготовці військ (сил) до виконання бойових завдань у зоні відповідальності.

Мобілізаційна готовність

Паралельно зі скороченням регулярної армії, розпочати створення Резерву постійної готовності (Резерв ПГ) Збройних Сил. Протягом двох років провести атестацію військових запасу першої черги на предмет доцільності їх залучення до складу новоутвореного резервного формування. До 2005р. довести чисельність Резерву ПГ до 100 тис. чол. Укомплектувати його озброєнням і військовою технікою, що потребують мінімальних витрат для освоєння і підтримання професійних навичок резервістів — це автомобілі, БТР, нескладна інженерна техніка, стрілецька зброя, гранатомети, ПЗРК, міномети тощо. Пріоритет у підготовці надати відпрацюванню тактики дій у складі невеликих підрозділів (відділення, взвод, максимум — рота)⁸⁵. Зорієнтувати Резерв ПГ на виконання частини функцій тилового і технічного забезпечення регулярної армії у воєнний час. Це дасть можливість Збройним Силам мирного часу приділяти більше уваги підготовці бойових частин і частин бойового забезпечення.

Провести інвентаризацію мобілізаційних потужностей на підприємствах промисловості. Зняти з обліку технологічні лінії і запаси, що (а) не використовувалися протягом останніх 10-15 років; (б) зорієнтовані на виробництво систем ОВТ, які через 7-10 років будуть зняті з озброєння військових формувань. Ресурси, що вивільняються, спрямувати на реформування системи мобілізаційної підготовки народного господарства та оперативне обладнання території України.



⁸² Україна може частково використати досвід створення мобільних пунктів управління для розгортання Об'єднаних міжнародних тактичних сил країн-партнерів НАТО (концепція Combined Joint Task Force).

⁸³ Як уже зазначалося, зараз вони підпорядковані командуванню Сухопутних військ.

⁸⁴ Таким чином, у складі Північного ОК (Чернігів) і Західного ОК (Львів) будуть по два компоненти (СВ, ВПС), у складі Південного ОК (Одеса) — три компоненти (СВ, ВПС, ВМС).

⁸⁵ Такі підходи дають можливість організувати підготовку дієздатного резерву без надмірних витрат, забезпечити швидке приведення його у готовність до застосування у загрозовий період.



Пріоритети розвитку Воєнної організації

Нижче наведено окремі пропозиції, врахування яких на етапі планування дозволить підвищити рівень готовності військових формувань до виконання основних функцій.

- ◆ Забезпечити *пріоритетність* розвитку військової розвідки; сил швидкого реагування ЗС (аеромобільні війська, морська піхота, армійська авіація, частини спеціального призначення); анти-терористичних підрозділів СБУ; мобільних підрозділів військ Цивільної оборони МНС; інформаційних мереж, обчислювальної техніки і засобів зв'язку Прикордонних військ, Внутрішніх військ МВС і Збройних Сил (в т.ч. за рахунок коштів, що виділяються на реалізацію Державної програми інформатизації України).

- ◆ Більше уваги приділяти підготовці військ до дій у горах і в населених пунктах⁸⁶.

- ◆ Зняти з озброєння військових формувань *морально застарілі* зразки ОВТ, які вже не підлягають модернізації або надто дорогі в експлуатації. Мінімізувати номенклатуру постачання ОВТ і матеріальних засобів; визначити *базові зразки* ОВТ (в першу чергу, вітчизняного виробництва), які протягом наступних 5-10 років будуть поступати на озброєння всіх військових формувань.

- ◆ Вивести з бойового складу ВМС ракетний крейсер, підводний човен, а також кораблі, ремонт і експлуатація яких економічно недоцільні (за оцінками експертів, таких — понад 60%). Вивільнені кошти спрямувати на розвиток кораблів типу корвет, швидкохідних ракетних катерів і десантних кораблів.

- ◆ Відновити підготовку сил та засобів захисту населення від застосування зброї масового ураження — це системи попередження, спеціалізовані медичні

підрозділи, рятувальні служби, мережа сховищ і складів з запасами усіх видів тощо. Провести інвентаризацію засобів *індивідуального захисту* населення, спланувати їх заміну на сучасні зразки.

Фінансування

Протягом трьох років запровадити *циклічний процес планування* розвитку військових формувань, наприклад, на п'ятирічній основі. Структуру оборонного бюджету визначити відповідно до пріоритетів реформування. Протягом 3-4 років частку витрат на НДДКР збільшити до 10-15%. Відмінити податок на додану вартість з шефської допомоги, що надається регіонами для розвитку ВМС згідно з відповідним указом Президента України (1994р.). Використовувати всі наявні механізми державного регулювання для підтримки суб'єктів господарювання, що виконують військові замовлення, будують військовим житло, надають послуги, матеріальну, фінансову та іншу допомогу військовим формуванням. Розглянути доцільність і можливість введення податку на підтримку війська на період до повної відмови від військової служби по призову⁸⁷. Знімати з балансу Міноборони військові містечка, що вивільняються в ході реформування⁸⁸. Спланувати передачу частини функцій тилового і технічного забезпечення військ у мирний час *цивільним організаціям* (на контрактній основі) — якщо враховувати прямі та опосередковані витрати, то це також один із шляхів економії коштів.

На наш погляд, внесені пропозиції достатньо обгрунтовані, щоб бути врахованими при розробці Концепції воєнної реформи. Значна частина з них може бути впроваджена ще до завершення повного циклу планування, решта — потребує більш детального опрацювання в Комісії на етапі розробки програм.

3.4. РОЗРОБКА ПРОГРАМ РЕФОРМУВАННЯ СИЛОВИХ СТРУКТУР

• Пропозиції щодо організації роботи

На завершальному етапі планування розробляються два види програм: (1) відомчі програми реформування для кожної із силових структур; (2) функціональні програми — для реформування підсистем забезпечення, що стосуються Воєнної організації в цілому (тилове, технічне, кадрове, соціальне забезпечення, військова наука, військова освіта). Відомчі програми розробляються в кожному з військових формувань та

узгоджуються в Комісії. Функціональні програми готуються в Комісії.

Важливе значення має підтримка планів реформ Верховною Радою, оскільки без законодавчого забезпечення і належного бюджетного фінансування жодна з програм реалізована не буде. Треба проводити регулярні консультації і попередні обговорення принципових пропозицій у парламентських комітетах, а також узгоджувати графік роботи парламенту, виходячи з необхідності завчасного прийняття необхідних законів.

⁸⁶ Це питання розглядається детально в статті експерта УЦЕПД: Л.Поляков. Чи тільки поле — академія солдата? — Народна Армія, 18 серпня 1999р., с.3.

⁸⁷ Податок у розмірі \$2000-3000 могли б сплачувати батьки тих юнаків, які не бажають проходити строкову військову службу. Окрім забезпечення соціальної справедливості (почесний обов'язок виконують менше 10% молодих людей, решта ж — працюють або навчаються), було б частково вирішено проблему фінансування військ. Сьогодні «податок» нерідко сплачується у вигляді хабарів членам медичних комісій і співробітникам військових комісаріатів.

⁸⁸ У Канаді рішення щодо закриття військових баз приймається на основі таких критеріїв: як це позначиться на можливості виконання військами оперативних завдань (у т.ч. стосовно надання допомоги місцевим органам влади у надзвичайних ситуаціях); як це рішення вплине на бойову підготовку військ; чи не спричинить воно зниження боєготовності; якими будуть наслідки для економіки регіону, вплив на екологічну ситуацію в даній місцевості тощо.



• Пропозиції щодо формату програм

Програми мають містити перелік *конкретних* заходів, які забезпечать поетапний перехід військового формування (підсистеми забезпечення Воєнної організації) із нинішнього до визначеного бажаного стану. В програмах визначаються терміни виконання запланованих заходів, вимоги до кінцевих результатів, необхідні ресурси, а також особи, відповідальні за виконання програмних заходів⁸⁹.

Етапи виконання програм визначаються з урахуванням термінів виконання основних заходів, наявних і прогнозованих ресурсів, а також технологічної сумісності результатів, які планується отримати.

Кожна програма повинна мати свою *вартісну оцінку* — це детальний кошторис на наступний рік, а також орієнтовні оцінки на найближчі 3-5 років. Узгоджені програми подаються до Кабінету Міністрів для підготовки проекту бюджету наступного року. Загальна сума витрат не повинна виходити за обмеження, визначені в установчому указі Президента України⁹⁰. Для забезпечення цілеспрямованості витрат кожна з програм визначається у бюджеті окремим рядком.



• Пропозиції щодо змісту програм

На етапі формування програм експерти УЦЕПД пропонують Комісії взяти до уваги такі пропозиції.

Бойова підготовка

Виходячи із характеру воєнних загроз і ресурсних обмежень, визначити *мінімально необхідну* кількість військових частин (підрозділів, екіпажів), яким треба створити умови для *повноцінної* бойової підготовки. Саме ці боєздатні бойові одиниці стануть у майбутньому ядром оновлених військових форму-

вань (розпорошення коштів провокує лише імітацію бойової підготовки). Серед військових начальників і командирів поступово створити атмосферу пріоритетності бойової підготовки; показові навчання і господарська діяльність мають відійти на другий план. Запровадити істотні *матеріальні стимули військовим за отримані успіхи у бойовій підготовці*. У Збройних Силах і Внутрішніх військах активно впроваджувати досвід військовослужбовців, що брали участь у *бойових діях та миротворчих операціях*.

Кадрова політика і комплектування

Без проведення радикальної кадрової реформи успіх воєнної реформи неможливий⁹¹. Починаючи з 2003р., комплектувати посади сержантів лише контрактниками. Ліквідувати диспропорції між чисельністю солдат (сержантів) та офіцерів, між чисельністю молодших і старших офіцерів. Відповідні нормативи для кожного військового формування (для кожного виду ЗС — окремо) затвердити розпорядженням (директивою) Президента України — Верховного Головнокомандувача ЗС України. Переглянути організаційно-штатну структуру військових

формувань, маючи за мету посилення бойових частин за рахунок надмірних (для нової чисельності війська) органів управління. Розглянути доцільність введення звання бригадного генерала для посад на рівні начальника штабу дивізії — начальника управління центрального апарату військових формувань⁹². Зняти кількісні обмеження на вступ жінок до вищих військових навчальних закладів. Розробити і затвердити статутні вимоги до керівників вищої ланки військових формувань (від командира дивізії і вище). Вжити заходів для подолання відтоку із силових структур молодих офіцерів, підвищити роль контракту (в частині зобов'язань держави перед офіцером).

⁸⁹ Експерти УЦЕПД розробили методологію (перелік принципів і конкретних методик) формування державних програм загальним обсягом понад 100 сторінок. У методології сформульовано 13 критеріїв оцінки ступеню завершеності програм, практичні рекомендації. Ці питання винесено за рамки аналітичної доповіді.

⁹⁰ У разі необхідності корективи вносяться згідно з алгоритмом планування воєнної реформи (див. розділ 2).

⁹¹ Див. статтю експерта УЦЕПД Л.Полякова: Кадрова реформа закладає підвалини розвитку Збройних Сил України. — Народна Армія, 25 і 26 липня 1997р., с.3.

⁹² Це дасть змогу більш диференційовано визначати посади категорії «полковник», яких зараз надмірно багато, а також підняти (невисокий сьогодні) престиж звання «полковник». Штатній категорії «полковник» сьогодні відповідає надто багато посад у штабах — це старший офіцер, начальник групи, заступник начальника відділу, начальник відділу, заступник начальника управління, начальник управління. Різниця в посадових окладах — мізерна.



Військова освіта

Обмежити термін навчання курсантів чотирма роками. Збільшити набір до Національної академії оборони України за рахунок офіцерів Внутрішніх військ, Прикордонних військ, Служби безпеки, військ Цивільної оборони, які залучатимуться до виконання оборонних завдань. Скоротити до одного року термін підготовки офіцерів оперативного та оперативно-стратегічного рівнів. Припинити практику закладання некомплекту молодших офіцерів у плани набору до ВВНЗ. Проблему некомплекту вирішувати шляхом призову на військову службу офіцерів запасу. Провести позачергову атестацію офіцерів, що проходять службу на військових кафедрах (факультетах, відділеннях, інститутах) при цивільних вищих навчальних закладах.

Соціальна сфера

Задіяти можливі нетрадиційні механізми компенсацій (надання будівельних матеріалів, акцій ліквідних підприємств, ділянок землі, кредитів, сертифікатів тощо) для скорочення черги на житло. Пріоритет надавати військовослужбовцям, які звільняються в запас у зв'язку із скороченням штатів. Усунути диспропорції в грошовому забезпеченні військовослужбовців різних силових структур. Запровадити негрошові стимули для військовослужбовців (за особливі заслуги, у зв'язку із вислугою певної кількості років, звільненням в запас, нагороджених вищими державними нагородами). Запровадити механізм заохочення для військовослужбовців Резерву постійної готовності (контракт, грошові та інші компенсації, пільги).

ЗАКЛЮЧЕННЯ

Воєнна організація — це важливий атрибут державності України. Без дієздатних військових формувань і належної координації їх діяльності неможливо гарантувати суверенітет України; держава завжди буде вразливою від загроз воєнного характеру.

Перехідний стан суспільства і глибока економічна криза в Україні значною мірою ускладнили розбудову Воєнної організації. Обмеженість ресурсів не дає можливості підтримувати її у боездатному стані і гальмує процес реформування силових структур. В той же час, затримка із проведенням воєнної реформи лише ускладнила б ситуацію. Кошти можна «проїсти» (як це було дотепер), а можна вкласти їх у розвиток дійсно боездатних структур на майбутнє. Другий шлях уявляється більш перспективним.

Заради забезпечення державних інтересів вже не вдасться обійтися без радикальних рішень щодо скорочення чисельності силових структур і пов'язаних з цим труднощів для військових. Важливо, щоб рішення ґрунтувалися на реалістичних оцінках, обмежені ресурси були спрямовані на вирішення дійсно пріоритетних завдань і щоб труднощі реформування були нетривалими.

Визначаючи напрями реформ, Україні не варто шукати якогось унікального власного шляху — десятки держав світу вже неодноразово пройшли цією дорогою. Треба робити висновки з власних і чужих помилок, ширше впроваджувати позитивний досвід реформування іноземних армій.

Необхідною умовою успіху є дотримання наукових засад розробки Концепції воєнної реформи і програм реформування силових структур. Не менш важливе значення має чітка організація підготовки реформ. Створення дієздатної Комісії з воєнної реформи, забезпечення нормальних умов для її роботи, постійна увага і підтримка з боку Президента України, тісна взаємодія з Урядом і Верховною Радою — це важливі складові успіху.

Зміцнення цивільного контролю над військовою сферою, широке залучення неурядових структур і громадськості допоможуть визначити курс реформ і забезпечать підтримку дій влади з боку суспільства.

Україна має можливість спланувати реформу Воєнної організації у досить стислі терміни і розпочати реалізацію основних заходів вже через 8-10 місяців. Однак, щоб відповідні ресурсні витрати було закладено у бюджет-2001, процес планування треба розпочинати невідкладно. Експерти УЦЕПД, поряд з іншими неурядовими організаціями, готові взяти посильну участь у виконанні цього важливого загальнодержавного завдання.



НУЖНА ЛИ УКРАИНЕ НОВАЯ ВОЕННАЯ ДОКТРИНА?*

Алексей ГАВРИЛЕНКО

Нужна, иначе через несколько лет Украина может остаться без армии. В первом квартале 1999г. Вооруженным Силам выделено всего \$50 млн. — по \$1 с гражданина страны. Я не «ястреб» и осознаю приоритет экономических, социальных и экологических проблем, но так дальше жить нельзя. Новая Военная доктрина Украине нужна, поскольку старая не работает. Обтекаемые задачи, благостные пожелания, не подкрепленные ресурсами приоритеты (с позиций 1991-92гг.) — все это осталось на бумаге; жизнь пошла в другом направлении. Военная доктрина принималась шесть лет назад. За эти годы на международной арене, в приграничных регионах и во внутренней жизни страны произошли большие изменения. Они достигли той «критической массы», на которую не реагировать уже нельзя. Не столь важно, как назвать новый документ (доктрина, стратегия, концепция) и кто его примет — парламент или Президент. Важно другое — чтобы руководство страны трезво оценило новую ситуацию и предложило обществу реальный план военного строительства на среднесрочную перспективу.

ИЗМЕНЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОЙ АРЕНЕ

В последние годы стало ясно, что система коллективной безопасности на основе ООН — малоэффективна. В двух случаях она становится совсем неэффективной: когда с предлагаемым Совету безопасности решением не согласны США (донор ООН и мировой лидер), либо когда сталкиваются важные интересы России и США. Именно такой будет ситуация в случае возникновения военной угрозы Украине. Поэтому на ООН нам надеяться не стоит — решения СБ будут заблокированы либо США, либо РФ.

Украина взяла на себя обязательства соблюдать международные законы ведения войны и международное гуманитарное право. Есть соответствующее положение и в тексте Военной доктрины. И это правильно: Украина стремится быть цивилизованным государством. Но за шесть лет мы убедились, что когда идет война — не до конвенций и соглашений. В Чечне и Таджикистане, в Абхазии и Приднестровье их нарушали слаборазвитые страны. В Косово и Ираке, в Афганистане и Судане международные конвенции о ведении войны нарушали страны из числа «продвинутых демократий». Сила применялась в нарушение Устава ООН. Варварски уничтожались жизненно важные для гражданского населения объекты и культурные ценности, наносились ракетные удары по посольствам и больницам, поездам и автобусам, убивали и «комбатантов», и «некомбатантов». Забывая о принципах гражданского кон-

троля над военными, разбрасывались листовки с призывами не выполнять приказы законно избранного правительства. Применялись запрещенные касетные бомбы и боеприпасы с обедненным ураном. Разрушались химические и нефтеперерабатывающие предприятия, тем самым провоцировались экологические катастрофы. Наконец, оказывалась военная помощь незаконным воинским формированиям, причем уличенным в терроризме и наркобизнесе. Голоса международных судей как-то затерялись на общем фоне. Украине нужно проанализировать военные конфликты последних лет и извлечь для себя уроки относительно характера войн будущего.

Когда принималась Военная доктрина, Украина уже вывезла в РФ свое тактическое ядерное оружие и приняла решение об уничтожении оружия стратегического (формально это «добровольное» желание было закреплено в январе 1994г.). В тексте Военной доктрины есть тезис: «Украина связывает сокращение и уничтожение ядерного оружия, расположенного на ее территории, с адекватными действиями других ядерных государств и предоставления ими и мировым сообществом надежных гарантий ее безопасности». Связывать можно, но с адекватными действиями и с предоставлением надежных гарантий не сложилось. «Гарантии» не вышли за рамки положений уже имеющихся документов (ООН, ОБСЕ), значит, ядерное оружие у нас отобрали «за спасибо».

* Стаття була опублікована 12 червня 1999р. у газеті «Зеркало недели». Подається мовою оригіналу.



И все-таки в 1993 г. мы в будущее смотрели с оптимизмом. США и РФ согласовывали потолки боеголовок в рамках договора СНВ-2. Была уверенность, что за ним последуют СНВ-3, СНВ-4. Поговаривали о возможном присоединении к процессу ядерного разоружения Франции и Англии, о безъядерных зонах в Центральной Европе. Как молодцы и наивны мы были! Медовый месяц отношений США-РФ давно позади. Россия так и не ратифицировала договор СНВ-2. США готовы в одностороннем порядке нарушить договор по ПРО. В 1999 г. в Европе и Азии идут войны, в них участвуют сразу пять ядерных государств (Англия, США, Франция, Индия и Пакистан). Примечательно, что в центре Азии в военный конфликт вступили две ядерные страны, и ядерное оружие пока не стало для них фактором сдерживания. Такого в 1993 г. не было.

В мире происходят опасные, возможно, необратимые изменения. В центр событий перемещаются «пороговые» государства, которые имеют экономический, научный и технологический потенциал, а также некоторые признаки наличия политической воли для производства оружия массового уничтожения. Угроза распространения ядерного, химического и биологического оружия — это сложнейшая проблема.

Во-первых, «пороговых» государств более двух десятков. К их числу эксперты относят Алжир, Аргентину, Бангладеш, Беларусь, Бразилию, Вьетнам, Заир, Израиль, Индонезию, Ирак, Иран, КНДР, Колумбию, Ливию, Перу, Республику Корея, Сирию, Турцию, Украину, Чили и ЮАР.

Во-вторых, некоторые из перечисленных государств уже имеют запасы смертоносного оружия (не скрывает этого лишь Израиль).

В-третьих, наиболее опасным стало биологическое оружие, которое еще называют «ядерным оружием нищих». Его производство трудно обнаружить техническими средствами разведки; верификация лабораторий также не дает желаемого результата — «следы заматаются» в течение нескольких часов; опасные вирусы, бактерии и токсины несложно транспортировать на большие расстояния. **И самое главное — ни одна страна мира сегодня не в состоянии надежно защитить от биологического оружия ни свою армию, ни тем более население.** Но ведь Концепция национальной

безопасности Украины ставит такую задачу?

В-четвертых, на «большую дорогу» вышли субъекты политики, неподконтрольные государствам и правительствам. Это военизированные организации с национально-освободительным, религиозным, мафиозным, наркотическим и террористическим окрасом. Не имеют принципиального значения природы их фанатизма, конечные цели, источники финансирования и каналы получения современного оружия, средств связи и разведки. Важно другое — фанатики готовы гибнуть сами и тащить с собой в могилу невинных людей. Террористические акты последних лет, имевшие место в США, Англии, Японии, России, ФРГ, Италии, Турции, Кении, Намибии, Грузии, Афганистане, Израиле, Палестине, Ливане, Алжире (во всех странах — с признаками невиданной жестокости, а в некоторых — с применением химических и биологических средств), — это очень серьезное предупреждение для Украины.

В-пятых, территория нашей страны уже попадает в радиус поражения средств доставки оружия отдельных «проблемных» государств. И не столь важно, что нам нечего с ними делить. Война на Балканах показала, что, целясь по СРЮ, даже американцы умудряются попадать по Албании, Болгарии, Венгрии и Румынии.

Наконец, та же балканская война заставила многих сделать очень опасный вывод — якобы только оружие массового уничтожения может сдержать великие державы от соблазна наказывать «непослушных». Примечательно, что так считают представители многих партий и даже противоположных полюсов политического спектра, к примеру Г.Крючков и Д.Корчинский. Думается, вывод этот для Украины сомнительный, ведь наказать великие державы могут и невоенными средствами.

Изменения на международной арене заставили многие страны мира по-другому взглянуть на военные вопросы. Утверждена новая стратегическая концепция НАТО. Планируется реформирование Западноевропейского союза. Приступили к пересмотру военных доктрин Китай и Россия, многие страны СНГ. Претерпевает существенные изменения оборонная доктрина Израиля. Список можно продолжить; не выпала бы из него Украина.

ИЗМЕНЕНИЯ В РЕГИОНЕ И ВБЛИЗИ ГРАНИЦ УКРАИНЫ

В 1993 г. немалые надежды возлагались на меры по укреплению доверия в Европе. Обмен данными о численности вооруженных сил и системах вооружений; заблаговременное уведомление о передислокации войск, о привлечении резервных сил и проведении учений; возможность оперативной верификации военных объектов — эти и другие механизмы «прозрачности», действительно, необходимы. Они позволяют снизить требования к боеготовности собственной армии, выделять меньше сил и средств для боевого дежурства, опера-

тивно снимать подозрения в отношениях с соседями. К сожалению, опыт последних лет показал ограниченность подобных механизмов. Они не срабатывают именно тогда, когда действительно нужны — в период зарождения и развития конфликта. В случае обострения ситуации «открытое небо» закрывают. Международные обязательства не выполняли Россия (наращивая группировку в Чечне в 1995-96 гг.), Турция (когда готовила военные операции против КРП на территории Ирака), США и НАТО (создавая группировку сил в



Албании и Македонии). Россия попробовала было проинспектировать американские войска — и получила отказ. Украина не пробовала. Поэтому безоглядно рассчитывать на механизмы «транспарентности» нельзя; нужно создавать мощную разведку, иначе Украина проиграет самый важный, начальный, период возможной войны.

Украина не избежала «буферной» зоны и оказалась зажатой между двумя военными блоками — НАТО с юго-запада и странами Ташкентского договора с северо-востока.

Россия и Беларусь уже создают объединенную региональную группировку войск, совместную оборонную инфраструктуру, ведут работы по созданию единой военной доктрины. Россия помогает военной техникой и вооружениями. Президент А.Лукашенко поставил свою задачу — мощь вооруженных сил Беларуси в ближайшие два года должна быть удвоена. В рамках союза России и Беларуси подготовлены совместные программы развития вооружений до 2001 г. и военно-технического сотрудничества до 2005 г. Не все планы сбудутся, но задуматься есть над чем.

Примерно на 10% снизился военный потенциал Ташкентского договора, из него вышли три ключевых члена — Азербайджан, Грузия и Узбекистан. Если по этой причине ослабнет контроль на южных границах бывшего СССР, то в Украину хлынет дополнительный поток нелегальных мигрантов, наркотиков и оружия. Россия будет всеми силами укреплять военный блок сокращенного состава. 20 мая в Ереване, на заседании Совета министров обороны стран СНГ, она предложила разработать коалиционную стратегию государств Ташкентского договора. Участники заседания поддержали предложение Москвы. На ереванском заседании обсуждались также состав и принципы создания возможных «коалиционных группировок войск (сил) в регионах (районах) коллективной безопасности для решения задач совместной (коллективной) обороны». Было особо отмечено, что речь не идет об уже функционирующей объединенной системе ПВО, коалиционные группировки войск планируется создавать на суше. Таким образом, по сути, формируется военный блок с признаками системы коллективной обороны. Украину поджимают с северо-восточного направления, балансировать становится все труднее.

Коренным образом изменилось соотношение сил и на юго-западном направлении. На фоне падения боевого потенциала вооруженных сил Украины, России и других государств СНГ, заметно усилились армии Турции, Румынии, Польши и НАТО. Альянс вышел на западные границы Украины и, возможно, пойдет дальше на восток, минуя территорию нашего государства. После первой волны расширения соотношение сил НАТО-РФ возросло до 5:1. Альянс получил дополнительно 12 дивизий и около 200 аэродромов, средства радиоэлектронной разведки альянса теперь стоят на нашей западной границе. НАТО наращивает военный потенциал, компенсируя сокращение численности более эффективными системами вооружений.

Наиболее боеспособную армию в регионе имеет Турция. Ее не приглашают в Европейский союз, военные (как и прежде) руководят государством, становление гражданского общества затягивается, поэтому степень влияния НАТО на южного соседа будет ослабевать. Турция продолжает наращивать свою военную мощь: в течение 30 лет планируется закупить вооружений на \$150 млрд. Это не шутка.

Румынии пока что отказано во вступлении в НАТО. Это может случиться после 2002 г., но возможны и варианты. Для Украины это неприятные новости, ведь только стремление в НАТО заставило Румынию подписать какой-никакой, но все-таки договор с Украиной. Опыт общения с лидерами парламентских комитетов Румынии свидетельствует, что территориальные претензии к Украине — это не из области домыслов и фантастики. Позиция Румынии известна: Украина хотела подписать договор — она его получила, а что касается спорных границ — так это вопрос будущих соглашений, в этом отношении Украине не обещали ничего.

Уже очевидно, что Черноморский флот России будет базироваться на территории Украины в течение нескольких десятилетий. Этот фактор одновременно и стабилизирует, и дестабилизирует военно-политическую обстановку в Черноморском регионе — смотря кого считать потенциальным противником (Турцию, Румынию или саму Россию).

Пока неясно, чем станет ГУУАМ — поясом безопасности или новой конфликтогенной зоной? Недавние члены Ташкентского договора, а ныне — члены ГУУАМ, не скрывают своих устремлений в НАТО. Азербайджан готов пойти дальше и быстрее других. Россия резко отреагировала на создание ГУУАМ. Обычно приветливый И.Иванов не скрывал раздражения и был категоричен в оценках. С.Карганов предложил провести «резкую переоценку отношений с некоторыми государствами СНГ, сделавшими, по сути дела, выбор в пользу НАТО». Это камень и в наш огород. В случае появления признаков военного сотрудничества в рамках ГУУАМ давление на Украину возрастет.

Вызывает беспокойство новая стратегическая концепция НАТО. Альянс будет проводить военные операции вне зоны своей ответственности; он будет проводить их и без мандата ООН; он не исключает применение ядерного оружия первым, как не отказывается и от возможности размещения ядерного оружия вблизи границ Украины. Если эти положения «скопирует» в свою доктрину РФ, мы окажемся в сложной ситуации.

Новая стратегия НАТО, по словам И.Сергеева, «заставит Россию пересмотреть многие положения по обеспечению своей собственной военной безопасности». Среди возможных новаций — отказ от неприменения ядерного оружия первым, право на нанесение не только ответного или ответно-встречного, но и угрожающего ядерного удара (а мы видим, как импровизирует хозяин Кремля при принятии решений). На заседании Совета безопасности 29 апреля уже шла речь о нестратегическом ядерном оружии. Не исключено, что РФ будет делать большую ставку на такти-



ческое ядерное оружие. Это опасно по двум причинам. **Во-первых**, в 80-е годы основным дестабилизирующим фактором в Европе считались именно ядерные снаряды, бомбы, торпеды и тактические ракеты — ввиду делегированных до уровня дивизии полномочий на их применение и ничтожного времени предупреждения об опасности.

Во-вторых, заявления о повышении роли нестратегического ядерного оружия звучат и за океаном. Американские эксперты предлагают наносить ядерные удары даже по неядерным целям (например, заводам по производству химического и биологического оружия). Вовремя бы остановиться.

ИЗМЕНЕНИЯ ВНУТРИ СТРАНЫ

Правительству Украины армия, по большому счету, не нужна; на ней стараются преимущественно экономить. К такому выводу приходишь после анализа структуры бюджетных расходов, представленных парламенту. В первом квартале на содержание ВС перечислено \$50 млн. Это стоимость содержания отдельной эскадрильи ВВС США, а нашему министру обороны на эти деньги предписывают содержать целую армию, да еще и реформировать ее (?!). На закупки вооружения и военной техники выделено \$500 тыс. На эту сумму можно приобрести несколько ракет класса «воздух-воздух» или один «Томагавк» с истекшим сроком годности (новый — вдвое дороже). На капитальное строительство армии выделено \$200 тыс. Это стоимость одной «хатынки с лифтом» на окраине Киева. Вот так и живем. В прошлом году ситуация была тоже удручающая, хотя и несколько лучше — названные показатели были на уровне \$140 млн., \$850 тыс. и \$620 тыс. соответственно. Тенденция снижения налицо.

В запланированных объемах не финансируется ни одна силовая структура, ведь выполнение доходной части бюджета сорвано. Когда не хватает всем, ограниченные средства распределяют в соответствии с приоритетами. Так было и на этот раз. Но привлекают внимание два обстоятельства. Во-первых, финансирование ни одной из силовых структур не дотянуло до среднего уровня выполнения расходной части бюджета. Если в целом за первый квартал годовой бюджет выполнен на 17,6%, то Внутренние войска получили 17,1%, Национальная гвардия — 16,6%, Служба безопасности — 16,4%, Вооруженные Силы — 12,9%, Пограничные войска — 10,8% годового содержания. Значит, военная сфера не попадает в число приоритетов правительства. Во-вторых, интерес представляет распределение средств между отдельными силовыми структурами. Статью «национальная оборона» правительство профинансировало на 51,5% квартального плана, Пограничные войска — на 43,6%. Внутренние войска получили 72,1% положенного,

Национальная гвардия — 72,2%, а Служба безопасности — 82,3%. Выводы сделать нетрудно. Но все труднее становится доказывать, что Украина не строит полицейское государство.

Что будет с финансированием военной сферы дальше? В текущем году лучше не будет — выборы, сами понимаете. Это в Словакии можно в апреле зарегистрировать кандидатов, уже в мае — избрать президента и спокойно работать дальше. Украине нужен размах: выбирать — так по полгода, хоть спикера, хоть президента. Но кроме выборов, связанных с ними расходов и конъюнктурных экономических решений, есть еще и внешний долг Украины. До ноября нужно вернуть кредиторам более \$900 млн. А что после выборов? Там вообще будет не до армии — новому правительству нужно будет искать более \$1,5 млрд., иначе к апрелю Украине «сплетут лапти». Ведь если уходить от дефолта, то нужно отдать более 70% доходов бюджета. Или брать новые кредиты.

Если квартальное финансирование оборонных НИОКР осуществляется на уровне 0,58% годового плана, то это — издевательство над отечественным ВПК. Можно, конечно, купить технику и за рубежом, но за первый квартал на закупки вооружения выделено лишь \$500 тыс. или 2,09% годового плана. На эти деньги можно приобрести один подержанный танк.

Надежды на создание собственных замкнутых циклов производства вооружений не оправдались в той мере, как это представлялось в 1992-93 гг. Собственных средств нет, связи с Россией рушатся (как рушится и экономический потенциал самой РФ), на Западе конкурентов не приветствуют, сотрудничать с «проблемными» государствами — себе же в убыток (сильные мира сего стоят на чеку). Поэтому даже уникальные разработки, на уровне мировых достижений с трудом пробивают себе дорогу. В лучшем случае, мы можем продать перспективные образцы вооружений кому-то другому. Собственная армия приобрести их не в состоянии.



За шесть лет существенно изменился характер собственности и общественный строй как таковой. некогда всецело государственные промышленные предприятия, транспортные колонны, предприятия общественного питания и связи, проектные организации, авиаотряды, спасательные службы — все то, что составляет основу подготовки территории и населения к войне, претерпело качественные изменения. Сегодня это все больше акционерные, частные, совместные и даже полностью иностранные предприятия. Их руководителей мало интересуют мобилизационные требования и планы страны, если это делается «за так». Когда заревет сирена, то может обнаружиться, что на месте приписанной к военкомату транспортной колонны (для перевозки важных военных грузов) построена бензоколонка или вещевого рынка. А если и осталась автоколонна, то вместо тяжелых грузовиков «КамАЗ» и «Урал» в гаражах стоят «Газели» и «Тойоты» для перевозки пассажиров. Устаревшие технологические линии, которые еще сохранились на бывших оборонных предприятиях, приносят им никак не компенсируемые убытки. На мобилизационную подготовку отраслей народного хозяйства правительство в первом квартале выделило \$160 тыс. — это не просто мало, это — совсем ничего.

Говорят, что в последние годы ослабевают связи между обществом и армией. Это не так. К сожалению, прямые связи работают. Неграмотность, преступность, алкоголизм, наркомания, насилие, паде-

ние моральных устоев, инфекционные недуги — все эти болезни деградирующего общества захлестывают армию с регулярностью призывов (весной и осенью). Вооруженные Силы имеют значительный потенциал обучения, воспитания и лечения, но «фильтрующие» возможности армии не беспредельны. В экономической сфере со связями тоже «все в порядке»: экономические преступления (характерная черта гражданского сектора) тоже не обошли Вооруженные Силы, особенно их офицерский корпус.

С обратными связями сложнее. Система военно-патриотического воспитания населения, особенно молодежи Украины, рухнула. Любовь к Отечеству, гордость за свой народ, уважение к государственным институтам (в т.ч. к армии), готовность защищать страну и, если потребуется, то и отдать свою жизнь — все это сегодня не в цене, звучит как бы из «словаря прошлого». Зачем защищать такое государство, ради чего проводить молодые годы в такой армии, за что и тем более за кого отдавать свою жизнь — подобного рода цинично-прагматичные вопросы можно отвергать, можно гневно критиковать вопрошающих, но нельзя не согласиться, что в этих вопросах есть доля сермяжной правды. И это тоже элемент связи народа с Вооруженными Силами. В таких сложных условиях военные пока держатся. Армия не бунтует и не выходит на улицы. Более того, Минобороны и Генштаб как-то умудряются еще и потихоньку продвигать реформы. Но силы на пределе, недалеко и до срыва.

ИЗМЕНЕНИЯ В ВОЕННОЙ СФЕРЕ УКРАИНЫ

Численность Вооруженных Сил Украины за период после принятия Военной доктрины сократилась вдвое. Вооружения устарели на шесть лет, большая их часть полностью выработала свой ресурс и непригодна к эксплуатации. Меньшая часть вооружений продолжает этот ресурс вырабатывать. Это естественный процесс, изменить его не в силах никто. На рубеже 2003-2005 гг. останутся одни воспоминания об Украине как некогда третьей в мировой таблице о рангах по своему военному потенциалу. Таковой была Украина на момент разработки Военной доктрины. Уже один этот факт не оставляет сомнений в необходимости внесения в нее изменений.

В нынешней доктрине содержится ценная мысль: «Военная доктрина Украины — основа ее военного строительства, опирается на анализ геополитической ситуации в мире и долгосрочные научные прогнозы ее развития». К сожалению, эти слова остались словами. Украина по-настоящему так и не приступила к военному строительству. Эксперты устали твердить, что строительство Вооруженных Сил и военное строительство — это разные вещи.

Приостановлено строительство и самих Вооруженных Сил. Мероприятия 10-летней программы, которые не требовали средств, большей частью уже выполнены. Чтобы двигаться дальше, нужны деньги, но их нет и не предвидится.

Боевая подготовка в армии вынужденно сворачивается. В прошлом году план вождения боевых машин в частях Сухопутных войск выполнен лишь на 4-7%. Нет возможности выполнять более сложные упражнения, предусмотренные боевыми уставами и наставлениями. Падает моральный дух людей в погонах, их материальное положение не стимулирует высокой отдачей на службе. Престиж самой службы в обществе тоже не высок, особенно среди молодежи.

Свернута подготовка резерва, тоже вынужденно. Нужно честно признать: система подготовки боеспособного резерва, которая могла бы подкрепить доктринальные положения образца 1993г., в Украине больше не существует. Старая система разрушена (причем начался этот процесс не в 1991г., а еще с началом перестройки), новой мы создать не смогли. И без выделения



Минобороны необходимых средств не создадим еще долго. Этот факт игнорировать больше нельзя, прикрываясь внушительным количеством в гражданском секторе недавно уволенных военных.

Чем Генштаб и Минобороны обеспокоены больше всего? Не тем, как освоить новую технику, повысить нормативы боевой подготовки или внедрить новые элементы в систему планирования операций. Военных больше волнует другое: как свести концы с концами, как выбить хотя бы предусмотренные законом бюджетные средства. Но здесь военное ведомство постоянно терпит поражения. Военный бюджет Украины, численность ее армии и приоритеты развития систем вооружений определяет Министерство финансов. Верно, нужно жить реалиями. Но если важные вопросы военной сферы определяет только Минфин, значит, что-то не сложилось в нашей государственной системе. В этих условиях министру обороны и начальнику Генштаба остается принятие преимущественно болезненных решений: какой военный организм сократить завтра, а какой продержится до послезавтра. Решения эти ответственны по своим последствиям. И принимать их непросто, имея на руках устаревшую Военную доктрину (которая мало чего определяет по сути), Государственную программу строительства ВС (которая абсолютно не подкреплена ресурсами, а потому непригодна) и не имея Государственной программы развития вооружений и военной техники. Есть еще прошлогодний прогноз Минэкономики (улучшения с финансированием в ближайшие 5-7 лет не будет) и две свежие программы-агитки: правительственная — «Украина-2010» и парламентская — «Украина-2015». Эти два прожекта обещают очень много и сразу всем, но почему-то в будущем, когда разработчики программ уйдут на заслуженный отдых. А жить нужно сегодня.

Чтобы не быть голословным, приведу два примера, подтверждающих отрыв Военной доктрины от реальной жизни. Цитата: «... приоритет в развитии отдается высокоточному оружию повышенной мощности, силам и средствам разведки, воздушно-космической обороны, радиоэлектронной борьбы, ракетным войскам и аэромобильным частям, перспективным типам надводных кораблей и подводных лодок». И это только приоритеты! Пора сказать правду военным и всему народу — это чистейшей воды авантюра, к сожалению, закреплённая в высоком парламентском документе. Такой перечень приоритетов сможет реализовать только одно государство в мире, да и то — не в полном объеме. Ведь стоимость всего перечисленного измеряется не в десятках, а в

сотнях (!) миллиардов (!) долларов (!) Украине нужно быть скромнее, нельзя сместить мир подобного рода документами, тем более в новом тысячелетии.

Еще одна выдержка из текста доктрины: «Вооруженные Силы Украины оснащаются едиными системами автоматизированного управления, связи, электронно-огневого воздействия... на территории Украины создается единое информационное пространство». Цель-мечта сформулирована неплохо. На самом деле все по-другому — и не «оснащаются», и не «создается». Не хватает средств на зарплату и на обслуживание обычных городских телефонов. Поэтому все проекты «единых» систем остаются на бумаге.

Политики не должны ставить военным задачи, выполнение которых не подкреплено ресурсами — это подрывает доверие к органам государственной власти.

Усложняет ситуацию большое количество воинских формирований и дублирование функций. Национальная гвардия Украины имеет в своем составе части морской пехоты, армейскую авиацию, средства ПВО — это полнофункциональное армейское объединение и финансируется оно приоритетно. Зачем такая роскошь на фоне нищих Вооруженных Сил? Почему бы не передать Нацгвардию им в подчинение? А те задачи гвардейцев, которые выходят за рамки обороны страны, вполне по силам МВД. Украина содержит два флота, причем флот Пограничных войск оснащен лучше, чем ВМС Украины. Что-то здесь не так. Экономика страны не способна содержать несколько «армий» общей численностью до миллиона человек, а потому ни одна из силовых структур никогда не станет полноценной. Совет национальной безопасности и обороны, Генеральная военная инспекция — эти президентские структуры должны сказать свое веское слово.

Кстати, о президентских структурах. Вопросы стратегического планирования применения сил и средств различных ведомств для обороны страны координирует Генеральный штаб ВС Украины. На высшем государственном уровне координацию осуществляет Совет национальной безопасности и обороны. Для придания военному строительству нового импульса, почему бы не ввести в состав СНБО еще одного члена — начальника Генерального штаба? Для этого не нужно дополнительных средств, но мы бы наполнили большим содержанием слово «оборона» в названии Совета. Вопрос можно решить после выборов, когда Президент будет подписывать указ о новом составе СНБО. Такое решение главы государства было бы поддержано в армейской среде.

НА КАКИЕ ВОПРОСЫ ДОЛЖНА ОТВЕТИТЬ ВОЕННАЯ ДОКТРИНА?

Военная доктрина — это система взглядов политического руководства Украины на предотвращение военных конфликтов, на подготовку страны к обороне от возможной агрессии, на военное строительство в целом и на использование военной организации государства для защиты национальных

интересов Украины от военных угроз. Нынешняя доктрина не выполнила этих функций и не стала «обязательным для государственных органов, организаций, органов самоуправления и граждан Украины» документом.

В изменившихся условиях нужно провести переоценку военных угроз,



сделав ее максимально предметной и адресной. Нужно четко определить цели, возможности и ограничения Украины в ее сотрудничестве с НАТО, Ташкентским договором, в рамках ГУУАМ, с влиятельными (в военном отношении) стратегическими партнерами — прежде всего, с США и Россией. Нужно критически оценить действенность международных режимов (ограничения вооруженных сил и вооружений, укрепления мер доверия, нераспространения оружия и высоких технологий, миротворчества), их ограниченных возможностей по предотвращению и урегулированию военных конфликтов в нашем регионе.

Нужно правильно определить требования к основным параметрам Вооруженных Сил, увязать их с целями и возможностями государства. Армия не должна быть очень мощной — это пугает соседей и провоцирует противостоющие; армия не должна быть очень слабой — это угроза независимости; армия не должна быть очень дорогой — это разрушает экономику. Нужен баланс. Если в расчетах исходить из количества солдат на километр границы, из протяженности береговой линии, из численности населения и площади территории, то Украине нужна армия примерно в 500 тыс. человек. Сегодня Вооруженные Силы имеют на 25% меньшую численность, продолжают сокращаться, но все равно остаются для страны неподъемным грузом. В целом же, силовые структуры Украины имеют почти вдвое большую численность и сокращение как-то менее заметно. Украина имеет два флота. Украина содержит две армии: одну для обороны, другую — для внутренних задач. Не нарушаем ли мы тот самый баланс? И потом не только (и не столько) численность является определяющей. Ну имели Ирак с Югославией довольно многочисленные и неплохо обеспеченные армии — и что? Смогли они противостоять серьезному противнику? Даже не пытались.

Руководству страны нельзя уходить от принятия решений по принципиальным вопросам, вежливо обходя проблемы стратегического выбора.

Выбор первый: будем рассчитывать на собственные силы или все-таки обращаться за военной помощью к стратегическим партнерам? Круговую оборону нам не удержать. Помнится, Л.Кучма не раз скептически оценивал положение доктрины о «необходимости организации эффективной обороны на всех направлениях».

Выбор второй: имея оборонительную доктрину, мы будем планировать лишь отражение вторжения или предусмотрим-таки возможность нанесения упреждающих ударов по территории потенциального противника, если зафиксирована его готовность к агрессии? И если да, то что составит основу ударных сил — бомбардировщики, оперативно-тактические ракеты наземного или морского базирования, мобильные силы спецназа?

Выбор третий: каким будет принцип комплектования армии на перспективу — по призыву, по контракту или смешанный, а если смешанный — то в какой пропорции? Вопрос не праздный, ведь показатели, заложенные в госпрограмму развития ВС, не достигаются. Кстати, все европейские страны идут

по пути все большей профессионализации и сокращения сроков службы призывников.

Выбор четвертый: какой принцип будет положен в основу обороны на опасных направлениях — приоритетное развитие мобильных сил для оперативной переброски войск из мест нынешнего базирования или масштабная передислокация для создания новых группировок постоянного базирования? Что эффективнее и дешевле?

Выбор пятый: будем опираться на боеспособную и приличную по численности армию или содержать армию ограниченной численности и способность быстро наращивать ее резервный компонент? По второму пути пошла, к примеру, Финляндия. Выделяя на оборону лишь 1,8% ВВП, эта страна способна за 72 часа отобилизовать и вооружить почти все взрослое население.

Выбор шестой: будем оснащать армию большим количеством относительно легкого, дешевого и требующего минимальной подготовки вооружения или единичными экземплярами сложных и дорогостоящих боевых комплексов? Вопрос требует решения на политическом уровне. Ведь все стрелковое вооружение, гранатометы, легкую артиллерию, боевые машины пехоты, танки, самоходные зенитные установки, легкие быстроходные катера, минное и ракетное вооружение Украина могла бы производить сама. Это и рабочие места, и независимость от чужих поставок, и экономия бюджетных ресурсов. Если же выбрать второй путь, то боюсь, что армия в ближайшие 10 лет вообще ничего не получит. А если и получит, то собственный же недостроенный крейсер или (упаси Бог) авианосец, которые ни уму, ни сердцу — одни расходы. Выгоднее производить дорогостоящую технику в кооперации и поставлять пока в другие страны; может так и для своей армии накопим средства. Если же в доктрине еще раз запишем неподъемную задачу «обеспечения воздушно-космической обороны» и распределим финансы соответственно, то в погоне за журавлем утратим и синицу. Через 10 лет мы не сможем вести даже территориальную оборону на сухопутье.

Выбор седьмой: будем закупать новые системы вооружений или модернизировать старые? Какой путь более предпочтительный для Украины? А может вообще возьмем в лизинг подержанную технику (самолеты, корабли) западных государств, ведь этого не стыдятся многие страны побогаче Украины?

Выбор восьмой: что лучше, иметь 5-6 дивизий на бумаге или 3-4 боеспособные бригады плюс хорошую систему подготовки резерва? Не каждый политик ответит честно. Но без ответов на эти и другие вопросы Украина продолжит свой путь в никуда. Это руководители страны должны знать.

Согласие по ключевым вопросам между ветвями власти, закрепленное в Военной доктрине, создало бы надежную и понятную для военных исходную базу для стратегического и оперативного планирования. Если для этого придется сделать доктрину частично закрытым документом, на это следует пойти — исходя из приоритетности интересов собственного государства. Открытая часть доктрины должна быть достаточно емкой для того, чтобы решить две зада-



чи: продемонстрировать соседям отсутствие агрессивных устремлений и дать толчок мощной пропагандистской кампании в собственной стране. Без поддержки государства (в широком смысле) и общества Военная доктрина не станет основой военного строительства, это уже пройденный урок.

Говорят, военные вопросы — не самые главные для Украины. С этим можно согласиться. Но даже в обычных условиях они требуют постоянного внимания. Сегодня условия необычные (я это пытался показать), поэтому требуется мощный импульс, как бы «второе дыхание». Есть ли для этого предпосылки? Думаю есть, хотя политическая ситуация в стране сложная. С одной стороны, парламент затребовал представить ему изменения в Военную доктрину уже через полтора месяца. Вроде все «в струю», но как-то неспокойно. Ведь постановление было принято не после глубокого обсуждения устаревших положений доктрины, а скорее эмоционально, на фоне антинатовской истерии, да еще по инициативе КПУ. Если коммунисты хотят включить в доктрину парутройку идеологием известной направленности, то это — пустая затея. Если же они хотят переработать доктрину кардинально, то это неподготовленный фальсстарт. Нельзя принимать серьезных решений в спешке. Российская Дума пыталась в спешке принять в свой союз Югославию, и что из этого вышло?

С другой стороны, началась президентская кампания. Будут сталкиваться противоположные взгляды, будут звучать и вопросы военного строительства. Уходить от ответов — не в интересах кандидатов, слишком многочисленный у нас «военный» электро-

рат. Действующие военные и гражданские служащие, военные пенсионеры, работники предприятий ВПК, члены их семей — это не сотни тысяч, это — миллионы избирателей. Это люди грамотные, они интересуются политикой и всегда голосуют на выборах. Кто получит их голоса?

Теперь о процедуре. Разрабатывать новую Военную доктрину должны не военные, это не их дело. Военные, дипломаты, экономисты должны предоставить информацию и выполнить необходимые расчеты. Максимум, что еще можно потребовать от военных — это проект военно-технического раздела доктрины. Нужно привлечь независимых экспертов (в т.ч. и работавших на ответственных постах ранее), прислушаться к мнению рядовых граждан. Разработка же документа в целом, его утверждение, обеспечение ресурсами и контроль выполнения — это компетенция политического руководства. Каждый должен заниматься своим делом и нести за него ответственность.

Одно время в управлении стратегического планирования Пентагона висел плакат: «Нам пора уже думать — деньги заканчиваются». И это у них-то, с их бюджетом, который почти в 700 раз превышает военные расходы Украины. Неплохо, если этот американский плакат станет основным лозунгом на выборах Президента Украины. Думать — это, пожалуй, единственное, чего у нас никто не отнимет и делаем мы это не хуже других!





ЧИ МОЖЕ УКРАЇНЬСЬКА АРМІЯ ВИКОНУВАТИ ВНУТРІШНІ ФУНКЦІЇ?

Анатолій ГРИЦЕНКО

Навколо питання про внутрішні функції ЗС існує чимало спекуляцій. Вони базуються на недостатньому розумінні проблеми, а також на її надмірній політизації. Зрозуміле намагання унеможливити застосування Збройних Сил для виконання каральних функцій або для зміни конституційного устрою призвело до того, що належного правового визначення не мають і досить очевидні (корисні для суспільства) внутрішні функції армії. Україна недостатньо враховує і досвід інших держав, які все частіше змушені застосовувати ЗС для протидії внутрішнім загрозам воєнного характеру. Для уникнення можливих негативних наслідків і для забезпечення легітимності застосування армії питання про внутрішні функції ЗС України має знайти належне відображення в новій редакції Воєнної доктрини України, законів «Про Збройні Сили України», «Про застосування сили при виконанні службових обов'язків», в інших документах, а також в планах підготовки сил та засобів ЗС спільно з іншими військовими формуваннями.

ОСОБЛИВОСТІ ВНУТРІШНІХ ФУНКЦІЙ ЗБРОЙНИХ СИЛ

Внутрішні функції ЗС можна умовно поділити на «силові» (конфліктні) і «несилові». «Несилові» внутрішні функції ЗС не викликають особливих запитань, більше того — вони вже давно і досить успішно реалізуються в Україні. Армія надає допомогу органам державної влади і населенню під час ліквідації наслідків стихійних лих — це евакуація людей із небезпечної зони; надання технічної і медичної допомоги; відновлення інфраструктури життєзабезпечення (прокладка трубопроводів, ремонт автодоріг і залізниць, наведення мостів, оперативне водопостачання і енергозабезпечення); це ліквідація наслідків техногенних аварій і катастроф — так бу-

ло після аварії на ЧАЕС. ЗС беруть участь у проведенні пошуково-рятувальних операцій у важкодоступних районах, в горах і на морі. Підрозділи ВПС залучаються до проведення екологічного моніторингу. ЗС виконують роботи по утилізації військової техніки, боєприпасів і ракетного палива. Особовий склад ЗС надає допомогу МВС по охороні громадського порядку під час проведення масових заходів у столиці і в великих містах України. Регулярний характер мають виїзди військових саперів на розмінування території. Наприклад, минулого року військові сапери знешкодили 9539 боєприпасів, провели обстеження 3050 га території, на що витрачено 124 тонни





пального і 1500 кг вибухівки. Всі ці роботи проводяться без відшкодування витрат ЗС поза межами їх бюджетного фінансування (для порівняння: на Заході ліквідація однієї міни коштує до \$300).

ЗС проводять наукові дослідження в інтересах народного господарства, розробляють перспективні технології подвійного призначення, готують цивільних фахівців з окремих спеціальностей, проводять воєнно-патріотичну роботу. Це також внутрішні функції, але проти їх виконання заперечувати важко. Таким чином, ЗС України на постійній основі виконують важливі внутрішні функції, надають практичну допомогу владним структурам і населенню. І громадяни України сприймають це з розумінням і подякою.

Більш складним є питання про «силові» внутрішні функції ЗС. Із суто теоретичного, для багатьох держав СНД це питання вже перейшло до категорії найбільш актуальних. «Силові» функції пов'язані з виконанням завдань, коли не виключається застосування зброї. Мова йде про підтримання режиму надзвичайного стану; примусове встановлення режиму карантину для локалізації джерел небезпечних інфекційних хвороб, для запобігання масових епідемій (епізоотій, епіфітотій); про захист стратегічно важливих і потенційно небезпечних об'єктів; протидію сепаратизму; про роззброєння (знищення) незаконних військових формувань; блоку-

вання району можливого внутрішнього конфлікту і роз'єднання сторін; про боротьбу з тероризмом і наркобізнесом. *Аналіз загроз національній безпеці України дає підстави стверджувати, що органи державної влади і ЗС мають бути готовими до цього. І навіть якщо сьогодні загрози уявляються гіпотетичними (хоча це не зовсім так), то завтра вони можуть стати досить реальними.*

Наведені функції не є основними для ЗС, їх виконують інші силові структури. Але світовий досвід засвідчує, що в більшості випадків без допомоги армії не обійтися. При виникненні внутрішніх конфліктів, пов'язаних з діяльністю незаконних військових формувань, проявами сепаратизму і тероризму, ЗС застосовуються всіма державами. Але робиться це по-різному. В США, Канаді, Великій Британії, Італії та Франції законодавство передбачає відповідні запобіжні процедури, стримування і протидія, які дозволяють уникнути небажаних негативних наслідків. В інших країнах, наприклад, у Китаї, Туреччині, Іраку, Росії, Лівії цього немає. Відомі приклади, коли ЗС застосовувалися без обмежень, мали місце неконтрольоване застосування надмірної сили, численні жертви серед військових і цивільного населення. Україні треба орієнтуватися на досвід Великої Британії, США і Канади — країн, в яких питання внутрішніх функцій ЗС опрацьовано більш вдало.

ЧИ ГОТОВА АРМІЯ ДО ВИКОНАННЯ ВНУТРІШНІХ ФУНКЦІЙ?

ЗС України мають унікальні можливості, які не лише доцільно, але й необхідно використовувати в інтересах народу і держави. Армія має захищену систему управління та зв'язку; вона може здійснювати швидкий маневр повітрям або морем. Лише ЗС здатні до тривалих дій без додаткової підготовки — за рахунок резервів, власної ремонтної бази, автономних джерел живлення тощо. Лише армія має повну номенклатуру важкої зброї. Вона може стати необхідною, якщо сил і засобів Внутрішніх військ виявиться замало, наприклад, для боротьби з терористами або незаконними військовими формуваннями. До речі, важка зброя колишньої Національної гвардії, яка виконувала внутрішні функції, передається не Внутрішнім військам, а ЗС.

Не варто забувати і наступний важливий чинник. У розвиток армії зусиллями кількох поколінь вкладено багатомільярдні кошти. Держава і сьогодні виділяє чималі ресурси на утримання ЗС. Було б помилкою не використати їх можливості для забезпечення стабільності в інтересах народу України. Сьогодні ж, через законодавчу неврегульованість і політичну упередженість, це питання не вирішується. Водночас, аналіз свідчить про наявність передумов для внутрішніх конфліктів принаймні в трьох регіонах України.

В разі їх виникнення, як це сталося в Грузії (Абхазія), Молдові (ПМР), Азербайджані (Нагірний Карабах), Таджикистані (збройні формування опозиції), Киргизії (вторгнення терористів), Узбекистані (міжетнічні конфлікти), Туреччині (КРП), Великій Британії (Північна Ірландія), Росії (Чечня, Дагестан), а також в Індонезії, Іраку, Філіппінах (прояви сепаратизму в різних формах), глава держави буде змушений вжити всіх заходів для захисту інтересів держави і життя її громадян. Президент звернеться за підтримкою до армії, але вона виявиться невідповідною до вирішення внутрішніх завдань. Крім того, інші силові структури не матимуть відпрацьованих механізмів взаємодії з армійськими підрозділами. **Політичні наслідки від невинуватих жертв, від зволікання з вирішенням конфлікту, від критики з боку міжнародного оточення будуть значно більш тяжкими, ніж можлива емоційна критика в разі завчасного вирішення відповідних питань.** Опоненти будуть завжди, і це нормальне явище. Але якщо питання вирішувати виключно в законодавчому полі України, у поєднанні з роз'яснювальною кампанією в ЗМІ, то й критики можна уникнути.

Для ілюстрації актуальності проблеми наведемо лише два приклади. 19 жовтня



1998р. військова частина вийшла з-під контролю командування Грузії, і танкова колона бунтівників виступила на Тбілісі. Перед Е.Шеварднадзе постали непрості запитання: яким чином відновити контроль над військовими, як не допустити військового перевороту, як уникнути можливих жертв серед населення, як забезпечити стабільну діяльність владних структур і охорону потенційно небезпечних об'єктів? Президент Грузії, звернувся за допомогою до армії і ситуацію вдалося нормалізувати. Легітимна влада була захищена, було збережено паростки молодого демократії. Чи справедливо докоряти Е.Шеварднадзе за те, що він використав ЗС для вирішення внутрішніх завдань всупереч законодавству, із застосуванням важкого озброєння і авіації? На наш погляд, Президент Грузії діяв абсолютно адекватно ситуації. Його рішення підтримали парламент, населення країни і міжнародне оточення. Однак, проблема залишається невирішеною: за інших умов рішення можуть бути помилковими.

Якщо перший приклад базується на реальних подіях, то наступний — відноситься до категорії, на перший погляд, фантастичних, але від того не менш імовірних. Голлівуд зняв вже не одну стрічку («Епідемія» і «Патріот» відомі нашим глядачам), в якій оцінюється готовність США протидіяти застосуванню біологічної зброї. Це питання досить актуальне, і не лише для Сполучених Штатів. В разі виникнення загрози епідемії небезпечної хвороби (віспи, тифу тощо), саме армія може прийти на допомогу населенню. Ї військовим прийдеться не лише проводити вакцинацію. Потрібно буде швидко встановити і жорсткими (зовні жорстокими) заходами підтримувати режим карантину в уражених рай-

онах. Щоб захистити мільйони людей, треба буде обмежити пересування десятків тисяч інфікованих, їх контакти з жителями сусідніх районів. Обмежити стаціонарними і мобільними блок-постами, шлагбаумами і колючим дротом, навіть загрозою застосування зброї. **Дії військових будуть явно «силовими», але іншого шляху локалізації епідемії не існує. І до таких рішучих дій армію треба готувати, треба налагоджувати взаємодію з органами державної влади, з іншими військовими формуваннями.** Примітно, що Сполучені Штати провели вже не одне подібне навчання і визнали, що їх держава поки що не готова надійно захистити американців від біологічної зброї. Україна може врахувати досвід партнерів, а може продовжувати безплідні політизовані дискусії і очікувати, що якимось пронесе. Але ж Бог береже лише береженого...

Опитування громадської думки протягом багатьох років підтверджують високий (до 40%) рівень довіри населення до ЗС. Армія користується найвищою підтримкою громадян, порівняно з іншими державними структурами. Це важливий додатковий чинник залучення ЗС для вирішення внутрішніх завдань. *Парадоксальним явищем можна вважати і те, що не маючи законного права втручатись у внутрішні конфлікти в своїй власній державі, ЗС України вже виконують внутрішні «силові» функції в інших країнах — в Боснії і Герцеговині (місія SFOR) і в СРЮ (місія KFOR). Цінний досвід участі в миротворчих операціях отримали близько 10 тис. військовослужбовців ЗС — це майже дивізія професіоналів, підготовлених не на комп'ютерних навчаннях, а в зонах реальних конфліктів. Було б помилкою не використати їх досвід.*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМИ

Виконання армією «несилових» внутрішніх функцій начебто не потребує законодавчого забезпечення. Однак, це не зовсім так. Як мінімум, треба вирішити питання щодо відшкодування додаткових витрат, які несе Міноборони. Залучення ж ЗС до виконання «силових» функцій сьогодні взагалі не має чіткого правового визначення. Аналіз документів свідчить про поступову зміну поглядів (від романтизму перших років незалежності — до реалізму і прагматизму сьогодення), про краще розуміння характеру внутрішніх загроз, про готовність сприймати досвід інших країн. І це дає певні надії.

Що ж ми маємо на законодавчому полі сьогодні? **Воєнна доктрина «забороняє застосовувати Збройні Сили для розв'язання політичних завдань на своїй території»** (тут і далі по тексту — виділено автором). Згідно із законом «Про Збройні Сили України», «питання використання Збройних Сил України для виконання завдань, не пов'язаних з обороною держави,

вирішується виключно Верховною Радою України, а у випадках, передбачених Законом України «Про надзвичайний стан» — Президентом України». В свою чергу, закон «Про надзвичайний стан» передбачає, що «при запровадженні надзвичайного стану... коли стихійне лихо, епідемія, епізоотія, аварія чи катастрофа ставить під загрозу життя і здоров'я населення і потребує термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт, Президент України може залучати до виконання цих робіт військові частини Збройних Сил України». Обмеження очевидне — армія може виконувати лише аварійно-рятувальні і відновлювальні роботи і лише при запровадженні надзвичайного стану.

Перший реальний крок на шляху до правового визначення внутрішніх «силових» функцій ЗС парламент зробив три роки тому, коли в січні 1997р. було схвалено «Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України». Вона



визначає, що «Воєнна організація держави, яка включає в себе ЗС України... протидіє зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру; бореться з організованою злочинністю; забезпечує захист населення в разі небезпечних соціальних конфліктів, епідемій тощо». На жаль, наступних кроків зроблено не було: за три роки ми так і не побачили закону, в якому б функції ЗС були прописані належним чином. Сьогодні ці функції надто загальні і неконкретні. Вони не можуть слугувати основою для стратегічного планування, для розрахунку сил та засобів і для планування бойової підготовки.

Не напрацювала відповідного законопроекту і виконавча влада. Як дуже обережний крок у цьому напрямі можна розглядати розробку нових редакцій законів України «Про оборону України» і «Про Збройні Сили України». В них передбачаються «інші функції», не пов'язані з основним призначенням армії. Їх вико-

нання можливе при введенні надзвичайного (воєнного) стану, при виконанні завдань територіальної і цивільної оборони. Але й ці нововведення не вирішать піднятого питання по суті.

Міжнародні правові аспекти проблеми певною мірою визначає «Кодекс поведінки щодо воєнополітичних аспектів безпеки», схвалений на Будапештському самміті ОБСЄ (1994р.). Кодекс не заперечує проти використання ЗС для виконання внутрішніх «силових» функцій. Але міжнародна спільнота виступає проти надмірного застосування сили: «У випадку коли завдання в сфері внутрішньої безпеки не можуть бути виконані без застосування сили, держава-учасник буде забезпечувати, щоб її застосування відповідало наявній потребі в примусових діях». Україна підписала цей документ і має його дотримуватись.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМИ

В умовах обмеженого фінансування, керівництво ЗС не зацікавлене у виконанні додаткових завдань без відповідного ресурсного забезпечення. Керівники інших військових формувань будуть проти «вторгнення Міноборони в сферу своєї відповідальності, їх тривожить можливий перерозподіл функцій (а значить, і чисельності, обсягів фінансування) між силовими структурами. Навіть якщо це здійснюється для ліквідації надмірних структур. Це також зрозуміло, але треба пам'ятати наступне. Функції силових структур — це питання політичне. Всі слушні пропозиції і застереження військових мають бути враховані. Однак опрацювання цих питань має здійснюватися не на відомчому (МО, МВС, МНС, СБУ, ПВ), а на загальнодержавному рівні.

Ближчим часом буде переглянуто Воєнну доктрину України. На нашу

думку, в новій редакції вона не повинна містити положення, яке забороняє застосування ЗС для розв'язання політичних завдань на своїй території. Це надто загальна формула. Дійсно, треба заборонити використання армії для усунення легітимних органів державної влади і для зміни конституційного устрою. Але ж нинішня доктрина забороняє і виконання інших важливих завдань, оскільки їх неважко підвести під категорію політичних. Серед таких завдань — протидія сепаратизму, захист територіальної цілісності, конституційного устрою, прав і свобод громадян. При виконанні цих завдань не можна виключати військових дій на своїй території. Це підтверджує досвід наших сусідів. Ми не маємо права, як страус, ховати голову в пісок; треба не відкладати проблему, а завчасно її вирішувати. Тоді і конфліктів буде менше.

ЯК КРАЩЕ ОРГАНІЗУВАТИ ВЗАЄМОДІЮ?

При виконанні внутрішніх завдань армія має відігравати неосновну роль, підпорядковуючи свої сили та засоби профільному міністерству (відомству). Залежно від природи конфлікту, відповідальним за його локалізацію могло б бути Міністерство внутрішніх справ (внутрішні соціальні конфлікти, діяльність незаконних збройних формувань, посягання на конституційний устрій), Міністерство з надзвичайних ситуацій (надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру), Держкомкордон (порушення кордону сепаратистами прикордонних регіонів) або Служба безпеки (тероризм).

У випадку розростання внутрішнього конфлікту, не слід виключати і зміни ролі ЗС на провідну (як це сталося в Дагестані після кількох днів операції під керівництвом МВС). Примітно, що саме до цього сьогодні найменш підготовлені і самі ЗС, і органи державної влади України, і населення загалом. Викликає тривогу відсутність цілеспрямованої підготовки ЗС разом з іншими силовими структурами (і під їх егідою) для локалізації внутрішніх конфліктів. Ми не помічаємо досвід сусідніх держав: Румунія, РФ, Туреччина здійснюють таку підготовку на постійній основі.



ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПОТРЕБУЄ ПОЛІТИЧНОЇ ВОЛІ

Правове врегулювання питання про внутрішні функції ЗС України дало б відчутні позитивні результати: це більш ефективна і краще скоординована ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій; більш оперативна локалізація можливих внутрішніх конфліктів; утвердження ЗС як інституту забезпечення стабільності всередині держави; накопичення досвіду взаємодії ЗС з іншими силовими структурами, з органами влади в центрі і в регіонах. Нарешті, застосування ЗС виключно на правовій основі, під надійним цивільним контролем сприяло б підвищенню авторитету України на міжнародній арені.

Підняте питання не є простим і одностороннім. Роздуми про внутрішні функції армії сьогодні викличуть скоріше психологічне несприйняття і відторгнення. Коли владним структурам не довіряє переважна більшість громадян, це зрозуміло. Але ж маємо ми те, що маємо: саме ці владні структури (сформовані, до речі, обраними нами людьми) будуть вирішувати складні проблеми суспільства. Ми не пропонуємо перетворити Україну в поліцейську державу. Ми не пропонуємо поставити армію над суспільством. Навпаки, треба чітко провести обмежувальну лінію. Але таки треба її провести, а не сподіватися, що все вирішиться само собою. **Якщо не врегулювати підняті питання законодавчо, якщо не створити надійних запобіжних механізмів, то у глави держави може з'явитися спокуса вирішувати будь-які складні внутрішні проблеми з опорою на армію. Цього допустити не можна, як не можна і робити вигляд, що Україна застрахована від внутрішніх конфліктів.** У цьому контексті наші пропозиції заслуговують уваги тих, хто працює (принаймні, повинен працювати) над проектом нової Воєнної доктрини.

І на завершення, два важливі застереження. По-перше, світовий і наш власний досвід свідчить, що населення більше довіряє не 18-річним юнакам (яких легко спровокувати на застосування зброї), а психологічно зрівноваженим і добре підготовленим професіоналам. Саме з таких Україна формує миротворчі підрозділи до складу місії ООН, саме такі воюють з терористами в Чечні. Тому поетапна професіоналізація ЗС залишається пріоритетним завданням. По-друге, без створення в Україні надійних зворотних зв'язків, механізмів громадянського суспільства ми будемо мати проблеми незалежно від того, діятиме керівництво держави згідно з чинним законодавством, чи воно його порушуватиме.

