

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 7 (43)

2003

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Президент Центру Анатолій Гриценко
Головний редактор Людмила Шангіна

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво КВ № 4122

Журнал видається українською
та англійською мовами
Загальний тираж
3800 примірників

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

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

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:

Укрінформ — обкладинка, стор. 11,16,78;
Photo UA — стор. 2;
NATO — стор. 3, 9, 51, 53, 69, 71, 72;
IREX ProMedia — стор. 4, 6, 7, 10, 25, 28, 61, 80;
AVIS MO CR — стор. 13, 17, 19, 20;
УНІАН — стор. 23.

Макет — Павло Войтенко,
Олександр Москаленко

Техніко-комп'ютерна підтримка —
Антон Балицький

© Центр Разумкова, 2003

З М І С Т

УКРАЇНА — НЕВІД'ЄМНА ЧАСТИНА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ СПІЛЬНОТИ <i>Анатолій ЗЛЕНКО</i>	2
ВЗАЄМОВІДНОСИНИ УКРАЇНА-НАТО В КОНТЕКСТІ ЄВРОАТЛАНТИЧНИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ <i>Володимир ГОРБУЛІН</i>	5
ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО НАТО <i>Олег ЗАРУБІНСЬКИЙ</i>	8
МАЙБУТНЄ УКРАЇНИ ВИЗНАЧАТЬ НАСТУПНІ ОДИНАДЦЯТЬ МІСЯЦІВ <i>Брюс ДЖЕКСОН</i>	12
ГОЛОВНЕ — ВИЗНАЧИТИ ПРІОРИТЕТИ ТА ДОСЯГТИ ЄДНОСТІ <i>Мішель ДЮРЕ</i>	15
БУДЬТЕ РЕАЛІСТАМИ <i>Ярослав СКОНОЧКА</i>	18
УКРАЇНСЬКИЙ ПЛАН ДІЙ ЩОДО ЧЛЕНСТВА В НАТО: ЯКИМ ВІН МАВ БИ БУТИ? <i>Леонід ПОЛЯКОВ, Джеймс ГРІН</i>	21
ПРОПОЗИЦІЇ ЦЕНТРУ РАЗУМКОВА ДО ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНИ ЩОДО ЧЛЕНСТВА В НАТО	31
ПОЗИЦІЇ ГРОМАДЯН СТОСОВНО ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО НАТО: ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНЕ СОЦІОЛОГІЧНЕ ОПИТУВАННЯ ЦЕНТРУ РАЗУМКОВА	48
ЩО ПООБІЦЯЛА НАТО УКРАЇНСЬКА ВЛАДА? <i>Анатолій ГРИЦЕНКО</i>	50
ГОЛОВНІ ПРИНЦИПИ СУЧАСНОГО ВІЙСЬКОВОГО БУДІВНИЦТВА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ В УКРАЇНІ <i>Крістофер ДОНЕЛЛІ, Джеймс ГРІН</i>	54
АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК ПЕРЕДУМОВА ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО НАТО <i>Ігор КОЛІУШКО</i>	62
ЧЛЕНСТВО В НАТО І КОРУПЦІЯ НЕСУМІСНІ <i>Микола МЕЛЬНИК</i>	65
ОБОРОННІ АСПЕКТИ ПІДГОТОВКИ ДО ЧЛЕНСТВА В НАТО: ДОСВІД ПОЛЬЩІ <i>Анджеї КАРКОШКА</i>	68
ПРАВА І СВОБОДИ УКРАЇНЦІВ: ДЕКЛАРАЦІЙ НЕДОСТАТНЬО ДЛЯ ВСТУПУ ДО НАТО <i>Володимир СТРЕТОВИЧ</i>	74
ВІД ДОКУМЕНТІВ ДО ДІЙ: ЧИ МОЖНА ПОДОЛАТИ ПРІРВУ? <i>Джеймс ШЕРП</i>	76

This project was supported by the Democracy Fund of the U.S. Embassy, Kiev.

Проект здійснено за підтримки «Фонду сприяння демократії» Посольства США, Київ.

The views of the authors do not necessarily reflect the official position of the U.S. Government.

Погляди авторів не обов'язково збігаються з офіційною позицією США.

**Умови отримання журналу — на нашій web-сторінці:
<http://www.uceps.com.ua/magazine/>**



Анатолій ЗЛЕНКО,
міністр закордонних справ України

Україна – невід'ємна частина євроатлантичної спільноти

– Наскільки, на Вашу думку, проголошення наміру щодо вступу в НАТО відповідає потребам України в контексті забезпечення її зовнішньополітичних пріоритетів?

Як відомо, пріоритетом зовнішньої політики України є повномасштабна інтеграція в європейський простір. На практиці це означає приєднання до міжнародних структур, що існують у цьому регіоні. Найважливішими, безперечно, є ЄС і НАТО. Тому вступ України до НАТО повністю відповідає потребам нашої держави в контексті забезпечення її зовнішньополітичних пріоритетів.

Майже всі наші сусіди вже давно зробили для себе чіткий вибір — на користь участі у формуванні ршень стосовно майбутнього Європи та їх власного членства в НАТО і ЄС.

Безумовно, окремі європейські держави все ще залишаються поза межами цих структур. Однак, навряд чи можна порівнювати інтереси, проблеми та геополітичну ситуацію України з ситуацією Швейцарії, Швеції чи Австрії. Як і не можна порівнювати реальну інтегрованість останніх у європейський простір та зацікавленість Європи в цих країнах з фактичною участю України в європейських процесах.

Проте, можна задати питання: можливо, для захисту власних національних інтересів вистачить членства в ЄС?

Відверто кажучи, можливості для маневру тут дуже обмежені. Тісний зв'язок інтеграційних процесів у сферах економіки та безпеки зумовлює тісну пов'язаність і взаємозалежність розширення НАТО і ЄС.

При цьому, потрібно враховувати, що процеси політичної та економічної інтеграції можуть розвиватися лише за умови гарантованого забезпечення безпеки і стабільності. Забезпечити ж безпеку власними силами в сучасному світі вже не під силу навіть найсильнішим у військовому плані державам. А у випадку України з її геополітичною ситуацією — це просто неможливо.

Сьогодні Україна має міжнародні гарантії безпеки лише політичного характеру, що були надані їй у результаті відмови від ядерної зброї. Національна безпека фактично базується на відсутності ворогів, а не на реальному оборонному потенціалі.

Враховуючи фінансові та технологічні можливості України і геополітичні реалії, така ситуація може бути принципово змінена в майбутньому лише за умови приєднання нашої держави до потужної безпекової структури.

Як відомо, наміри України стосовно вступу до Альянсу офіційно зафіксовані в Стратегії України щодо НАТО. Цей документ був прийнятий у травні 2002р. Радою національної безпеки і оборони України.

Хотів би підкреслити, що цей крок не є випадковим або кон'юнктурним рішенням. Він став логічним продовженням поступового розвитку та поглиблення співробітництва України з НАТО, що розпочалося майже відразу після проголошення незалежності нашої держави.

При розробці Стратегії ми ретельно проаналізували весь комплекс питань, пов'язаних з перспективами вступу України до НАТО, насамперед, з точки зору необхідності забезпечення зовнішньополітичних пріоритетів нашої держави. Досліджувався і досвід країн, що ввійшли до першої хвилі розширення Альянсу, а також тих, що подали заявки на вступ до НАТО.

Слід також зазначити, що на рішення України оголосити намір вступу до НАТО вплинула і низка геостратегічних чинників, а саме:

- ❖ кардинальні зміни у світовій системі безпеки, спричинені подіями 11 вересня 2001р., зокрема — стрімке зростання міжнародних інтеграційних процесів;

- ❖ налагодження дружніх партнерських взаємовідносин Росії з НАТО;

- ❖ зміни, що відбувалися всередині самого Альянсу, зокрема — перетворення НАТО із суто оборонного об'єднання на повномасштабну структуру безпеки євроатлантичного регіону.

Таким чином, можна із впевненістю сказати, що спрямування політики України на повномасштабну інтеграцію в НАТО викликане необхідністю рахуватися з існуючими реаліями світової політики та продиктоване насамперед національними інтересами України.

Перекоаний, що альтернативи євроатлантичній інтеграції в Україні немає. Україна є європейською країною, яка повністю поділяє спільні демократичні цінності держав-членів НАТО, а відтак — є невід’ємною частиною євроатлантичної спільноти.

– Які питання поточного двостороннього співробітництва між Україною і НАТО є, на Вашу думку, найбільш актуальними і чому? Наскільки актуальним для України є критерій членства в НАТО — “Врегулювання всіх міжнародних, територіальних спорів мирним шляхом”?

Сьогодні пріоритетом двостороннього співробітництва України з НАТО є виконання положень Плану дій і Цільового плану Україна-НАТО на 2003р.

Як відомо, ці документи були узгоджені під час засідання Комісії Україна-НАТО, що відбулося в рамках Празького самміту Альянсу 22 листопада 2002р.

План дій і Цільовий план є принципово новими документами в практиці взаємовідносин України з Альянсом. Їх виконання фактично розпочинає практичну підготовку України до членства в НАТО. Ми чітко усвідомлюємо, що від результатів і рівня виконання плану заходів залежатиме ставлення НАТО до України як до потенційного члена Альянсу.

Як засвідчили консультації з НАТО, найактуальнішими для України питаннями в контексті підготовки до членства є, з точки зору Альянсу, наступні:

❖ **у політичній сфері** від нас очікується успішне здійснення політичної конституційної реформи, запровадження цивільного контролю над Збройними Силами, забезпечення вільних виборів та свободи слова, розбудова громадянського суспільства;

❖ **у галузі безпеки і оборони** першочерговим питанням є забезпечення успішного проведення оборонного огляду. Це стане основою подальшого реформування Збройних Сил України відповідно до стандартів НАТО;

❖ **в економічній галузі** звертається увага на просування України у напрямі СОТ, оскільки лише після вступу до цієї організації можна буде говорити про приєднання України до ЄС, забезпечення стабільного економічного росту, подальших ринкових реформ.

До роботи над Цільовим планом мають бути залучені майже всі головні державні структури. Саме тому ключем до успіху є налагодження ефективної системи координації і контролю. Така система створювалася протягом останніх місяців. Хотів би підкреслити: процес її створення розпочався паралельно з процесом виконання самого Цільового плану. Активна робота над ним продовжується і зараз, як у структурах виконавчої влади, так і в Парламенті.

Основним елементом системи координації і контролю є Державна рада з питань європейської і євроатлантичної інтеграції на чолі з Президентом України. До складу Державної ради входять також голова Верховної Ради, прем’єр-міністр, міністр закордонних справ і міністр оборони України. Перше засідання



Державної ради, під час якого були затверджені План дій і Цільовий план, відбулося 6 лютого 2003р.

Важливе місце займає Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції. Центру підпорядковані національні координатори галузевого співробітництва України з НАТО. Він здійснюватиме моніторинг виконання Цільового плану, забезпечуватиме оперативний контроль і міжвідомчу координацію.

Головним форумом для обговорення актуальних проблем міжнародного життя та відносин України з НАТО залишається Комісія Україна-НАТО. Цільовим планом передбачене проведення в її рамках регулярних політичних консультацій у форматі “19+1”.

З початку 2003р. була проведена низка консультацій, присвячених питанням виконання Цільового плану, створення національної системи координації процесу євроатлантичної інтеграції; оновлення Концепції національної безпеки та Воєнної доктрини з метою відображення євроатлантичних прагнень України, безпекової ситуації в регіоні.

Що стосується другої частини питання, то хотів би наголосити, що необхідність “врегулювання всіх міжнародних, територіальних спорів мирним шляхом” є не лише одним з критеріїв членства в НАТО, але й загально визнаною нормою міжнародного права. Цей принцип лежить і в основі українського національного законодавства у сфері безпеки і оборони. На цій основі ми розбудовуємо наші відносини з сусідніми країнами, уникаючи будь-якого загострення і знаходячи підґрунтя для створення клімату довіри та взаємної поваги.

– Чи вігноріває, на Вашу думку, існуючий дипломатичний механізм співробітництва між Україною і НАТО вимогам забезпечення співробітництва на нинішньому етапі та вступу України до НАТО в майбутньому? Яких організаційних заходів необхідно вжити в зовнішньополітичній сфері для підвищення його ефективності?

Як відомо, Україна вже багато років бере участь у програмі “Партнерство заради миру” та Раді євроатлантичного партнерства, що відкриває великі



можливості практичного співробітництва з НАТО та державами-партнерами в широкому діапазоні питань регіональної безпеки.

Крім того, згідно з Хартією про особливе партнерство, між Україною і НАТО створено формат відносин “19+1”. Головним його механізмом є Комісія Україна-НАТО, що працює на рівні глав держав та урядів, міністрів закордонних справ та оборони, послів. Хартією передбачаються широкі можливості розвитку практичного співробітництва на двосторонній основі з НАТО — в рамках засідань комітетів НАТО у форматі “19+1”, діяльності спільних робочих груп на різних напрямках. Фактично, ці механізми дуже схожі з механізмами, передбаченими Планом дій щодо членства в НАТО.

У штаб-квартирі НАТО працює Українська місія, у складі якої діють повномасштабні політичне та військове представництва. З огляду на вимоги підготовки до членства в НАТО, кадрове наповнення Місії постійно зростає і зараз знаходиться фактично на рівні багатьох держав-аспірантів.

Тому я б сказав, що існуючі механізми та формати співробітництва України з НАТО є цілком достатніми для забезпечення процесу євроатлантичної інтеграції нашої держави. Головне завдання — ефективно їх використовувати.

Однак, підготовка держави до членства в НАТО не обмежується лише зовнішньополітичними та дипломатичними аспектами. Ключове значення має реформування політичної, економічної та воєнної сфер життя держави до євроатлантичних стандартів. Ця робота здійснюється в рамках Плану дій та Цільового плану Україна-НАТО, розроблених на основі вимог Плану дій щодо членства в НАТО.

Безумовно, узгодження з НАТО Плану дій — це ще не залучення до офіційних програм підготовки



до членства, якими є Інтенсифікований діалог і План дій щодо членства в НАТО.

Тому ми розглядаємо етап імплементації Плану дій лише як перехідний у розвитку відносин з Альянсом. Однак, враховуючи те, що Цільовий план за своїм форматом, змістом і характером звітування є ідентичним Плану дій щодо членства в НАТО, офіційне приєднання України до цієї програми стане насамперед політичним кроком. Тому, що стосується ефективності процесу підготовки держави до членства в НАТО, то вона більше залежить від якості виконання конкретних завдань, ніж від назви програми, в рамках якої здійснюється процес підготовки. ■

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ УКРАЇНА-НАТО В КОНТЕКСТІ ЄВРОАТЛАНТИЧНИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ



Володимир ГОРБУЛІН,
голова Національного центру з питань
євроатлантичної інтеграції України

Історія відносин України з Організацією Північноатлантичного договору дає чимало свідчень того, що вони динамічно розвиваються і невинно поглиблюються. Відчутного імпульсу їм надала Хартія про особливе партнерство між Україною і НАТО. Радикальним кроком стало рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 травня 2002р. про приєднання нашої країни до Альянсу.

Це рішення суттєво розширило параметри інтеграційних процесів, учасницею яких є Україна — просування до ЄС, СОТ, активна участь у діяльності інших міжнародних структур (Центральноєвропейська ініціатива, СНД, Вишеградська четвірка, ГУУАМ та ін.). Кожен із цих напрямів має свої особливості, перспективи, на кожен з них ми покладаємо певні надії. Але всі вони мають єдину мету — становлення України як рівноправного члена міжнародної спільноти.

Членство в НАТО: значимість для України

В аспекті вступу України до НАТО її національні інтереси мають визначитися місцем і роллю Альянсу в підтриманні миру, міжнародної стабільності і безпеки на планеті, просуванні стандартів демократії, громадянського суспільства, ринкової економіки, в боротьбі з жахливим злом нинішнього століття — міжнародним тероризмом, створенні нової системи регіональної безпеки в Європі, вирішенні проблем роззброєння та контролю над озброєннями, нерозповсюдження зброї масового знищення.

Повноправне членство в НАТО дозволить значно підвищити рівень гарантій політичної незалежності, територіальної цілісності та непорушності кордонів нашої держави, активно сприятиме її участі, як вагомому чиннику, у створенні нової архітектури безпеки на євроатлантичному просторі. Особливо актуалізувалося це питання зараз, коли навколо України, на всіх її кордонах (окрім Молдови), розташовані держави, що перебувають у різних воєнно-політичних координатах.

Протягом кількох років, ще на етапі “партнерства” з НАТО, ми набували загальноєвропейського досвіду і зараз широко використовуємо його в опрацюванні політичних, економічних, безпекових і правових аспектів входження до євроатлантичної спільноти. Нами нарешті усвідомлена необхідність відновлення своєї європейської ідентичності.

Значного поштовху цим процесам надало підписання у 2002р. Плану дій Україна-НАТО та Цільового плану Україна-НАТО на 2003р. Цими документами ми не лише взяли на себе серйозні зобов'язання, а й створили реальні механізми контролю їх виконання спільно з країнами-членами НАТО.

Більше того, в Україні з'явилася та почала функціонувати довгоочікувана цілісна, структурована система державних органів, з чітким розподілом завдань і зобов'язань на чолі з Державною радою з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Сьогодні вже більш реально виглядають перспективи України стосовно вступу до СОТ, отримання



статусу асоційованого члена в ЄС. А участь нашої держави з гуманітарною та майбутньою миротворчою місіями в Іраку вже у 2003р. — чи могли ми ще рік-два тому навіть подумати про таке!

Проголошення Україною наміру вступу до НАТО та її наступні послідовні кроки, конкретні справи, що підтвердили це рішення, суттєво активізували інтеграційні процеси відразу на кількох напрямках. Попри окремі недоліки, це вже серйозне досягнення, яке можна відзначити як наш головний позитивний здобуток на євроатлантичному векторі. Водночас, слід визнати, що це лише перші кроки на довгому й нелегкому шляху до повної, рівноправної інтеграції України у світову спільноту.

Що стосується основних умов забезпечення успіху євроатлантичної інтеграції України, то можна сказати, що ми зможемо інтегруватися настільки, наскільки зуміємо своєчасно та повно втілити в життя заплановане, здійснити ті структурні зміни та реформи, що є необхідними для розбудови тісних стосунків з НАТО.

Будемо відверті. В цій роботі є ще серйозні прогалини. Зокрема, відстає розвиток національного законодавства, недостатньо скоординованою є діяльність органів виконавчої влади, на які покладено виконання конкретних завдань тощо. Тут координаційні функції на оперативному рівні покликаний здійснювати Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України.

Співпраця України з НАТО потребує активного інформаційно-пропагандистського супроводу

Доводиться вкотре констатувати, що досі слабкою ланкою є інформаційно-пропагандистський супровід процесу євроатлантичної інтеграції. Тому широка громадськість залишається практично не поінформованою про те, що співпраця з НАТО здійснюється переважно за рахунок Альянсу та є економічно вигідною для України, сприяє процесу її приєднання до євроатлантичної спільноти. Як наслідок, значна частина суспільства все ще зберігає старі уявлення про природу та призначення НАТО в системі колективної безпеки.

Окремо стоїть питання про застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій для популяризації діяльності Альянсу, інформування Інтернет-спільноти про конкретні заходи та кроки, вжиті на основних напрямках співробітництва з євроатлантичними структурами. На жаль, поки що немає державної web-сторінки, на якій відбивалися б ці процеси.

У проєктах “Україна — розвиток через Інтернет” та “Електронний уряд” також не знайшлося відповідного місця для висвітлення проблем євроатлантичної інтеграції. Тим часом, ці проєкти передбачають не лише інформування громадськості про зусилля органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на цих напрямках, але й суспільну оцінку такої діяльності, широке залучення громадян, неурядових і бізнесових структур до процесу формування державної політики на її євроатлантичному векторі.

Майже не використовуються можливості дистанційного навчання за тематикою НАТО. Комп’ютерна мережа вищих навчальних закладів та академічних організацій (УРАН) потребує змістовного наповнення відповідними курсами такого навчання, об’єднання її з європейською мережею *GEAT*, підключення до неї, насамперед, освітянських установ силових відомств.

Імплементация заходів євроатлантичної інтеграції: цілі, напрями, механізми

Очевидно, що ефективність використання існуючих механізмів імплементации заходів з євроатлантичної інтеграції потребує не лише їх наступного вдосконалення, але й наполегливості та відповідальності посадових осіб, причетних до стратегічного планування та проведення єдиної державної політики на євроатлантичному векторі.

Сьогодні напрацьовані різноманітні форми взаємодії з НАТО у найважливіших сферах. Слід підкреслити, що це був непростий процес. Часом ми, як кажуть у народі, “не могли переварити” витончені ексклюзивні страви “від НАТО”, втрачали час, кошти, а головне — можливості налагодити партнерські стосунки та запозичити корисний досвід Альянсу. Це іноді нагадувало вулицю з одностороннім рухом, де ми стояли на місці чи взагалі намагалися йти проти руху. На щастя, такі часи минули, ситуація кардинально змінилася на краще.

Без перебільшення можна стверджувати, що вже сформована дієздатна система практичних механізмів співробітництва України з НАТО, яка містить досить збалансований інструментарій напрацювання та реалізації стратегічних програмних документів і заходів загальнодержавного значення з наступними конкретними діями фахівців та експертів.

Насамперед, це Комісія Україна-НАТО (КУН), яка регулярно засідає на рівні міністрів закордонних справ, міністрів оборони та послів. У відповідному форматі функціонують спільні робочі групи, організуються взаємні візити, в ході яких обговорюються політичні, економічні та безпекові питання, проблеми запобігання конфліктам, подолання криз, здійснення миротворчих і гуманітарних операцій, контролю над озброєнням і роззброєнням тощо.

Передбачений кризовий механізм спільних консультацій у випадку прямої загрози територіальній цілісності, безпеці та незалежності України.

Різноманітні дієві механізми співробітництва напрацьовані в рамках Ради євроатлантичного партнерства, програми “Партнерство заради миру”, в галузі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій цивільного характеру, в інформаційній та науковій сферах.

Принципово нового виміру, за висновками фахівців НАТО, набула імплементація Плану дій Україна-НАТО та Цільового плану на 2003р. Ми не лише зобов'язали себе високими нормативами, але й заклали механізм контролю їх виконання із залученням країн-членів Альянсу¹.

Водночас, добре відомо, що небо не завжди буває безхмарним.

По-перше, за півроку активної реалізації згаданих документів виявилися, хоч і не принципи, але все ж суттєві недоліки. Це стосується насамперед нечіткого формулювання викладених у них окремих цілей і принципів, визначення механізмів і термінів виконання окремих заходів. Подібне стало можливим як через стислі терміни спільного опрацювання та узгодження позицій, так і через розбіжності в їх тлумаченні.

По-друге, досить серйозним виявилось питання налагодження нашої внутрішньої системи моніторингу та контролю над реалізацією запланованих заходів, ефективної координації діяльності органів законодавчої влади, залучених до їх здійснення.

Виокремлюючи **воєнну сферу**, слід зазначити, що тут оптимальною формою співпраці України з НАТО є участь наших представників у діяльності Спільної робочої групи з питань воєнної реформи. Її робота фактично охоплює всі аспекти функціонування Збройних Сил України, впровадження цивільного контролю над ними, проведення під егідою НАТО багатонаціональних навчань та операцій з підтримання миру, реалізації проектів безпечного зберігання, утилізації протипіхотних мін та інших боеприпасів, що містять складні вибухові хімічні речовини, знищення легких озброєнь і стрілецької зброї.

Позитивно варто відзначити певні кроки до налагодження спільної роботи з модернізації бронетанкової техніки, включаючи забезпечення взаємосумісності та відповідності стандартам НАТО. Але розгорнути таку роботу та перевести її в практичну площину не так просто — у нас є сильні конкуренти. Тому тут нам треба виявити високу активність, ініціативність і наполегливість.



Ці та інші завдання необхідно врахувати в оновленій редакції документа “Стан та основні напрями розвитку співробітництва Україна-НАТО в галузі озброєнь”. З політичної точки зору, метою такого оновлення має бути визначення пріоритетів діяльності України та НАТО в процесі імплементації відповідних положень Хартії про особливе партнерство, що передбачає формування умов для розробки нових механізмів розвитку співпраці з НАТО у цій сфері. Додатковим форматом поглиблення співпраці можна вважати створення Спільної робочої групи в галузі озброєнь.

Як свідчить перебіг подій, НАТО визнає великі можливості нашого оборонно-промислового комплексу. Свідченням цього є щойно прийняте, за підсумками конкурсу, рішення Альянсу про використання (на умовах лізингу) до початку серійного виробництва нового європейського військово-транспортного літака А400М (2010р.) українського АН-124-100 “Руслан”.

В Україні зберігся науковий і технологічний потенціал для розробки інтелектуальних, високоточних та наукомістких озброєнь і військової техніки. Тому пріоритетом державної промислової політики є подолання негативних тенденцій у цій сфері, що забезпечить Україні гарантовані можливості робити істотні внески в колективну оборону. ■

¹ Як приклади, можна навести нещодавні консультації високого рівня Україна-НАТО у Вашингтоні, засідання КУН на рівні послів у Брюсселі та на рівні міністрів закордонних справ у Мадриді.



Олег ЗАРУБІНСЬКИЙ,
перший заступник голови
Комітету Верховної Ради
з питань Європейської інтеграції,
глава Постійної делегації
Верховної Ради
в Парламентській Асамблеї НАТО

Законодавче забезпечення вступу України до НАТО

– Яким чином, на Вашу думку, потрібно організувати роботу з виконання вимоги до кандидатів на вступ до НАТО “приведення у відповідність угод з НАТО та внутрішнього законодавства”?

Законодавчий аспект реалізації Україною курсу на євроатлантичну інтеграцію можна поділити на дві основні складові, що є паритетними за своїм значенням і не можуть бути субординовані: (1) формування договірно-правової бази між Україною і НАТО; (2) розвиток внутрішнього законодавства на базі загальних принципів демократії і міжнародного права.

У Рекомендаціях парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО, за які проголосували 263 народних депутати України, перед Верховною Радою були поставлені такі питання:

(1) підтримати курс України на євроатлантичну інтеграцію, кінцевою метою якого є набуття повноправного членства в НАТО, та законодавчо закріпити відповідне положення;

(2) здійснювати належне та своєчасне законодавче забезпечення взаємовідносин і співробітництва України з НАТО, зокрема актуалізувати законодавчі акти, що є базовими для політики національної безпеки і оборони України. А саме — до кінця третьої сесії Парламенту четвертого скликання:

❖ розглянути і прийняти у новій редакції Концепцію національної безпеки України, Военну доктрину України, Основні напрями зовнішньої політики України;

❖ внести зміни до законів України “Про оборону України” та “Про Збройні Сили України”;

❖ прийняти Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави”.

З ініціативи Комітету Верховної Ради з питань Європейської інтеграції та з метою інвентаризації договірно-правової бази між Україною і НАТО була створена Міжвідомча робоча група, в роботі якої взяли участь працівники секретаріату Комітету з питань Європейської інтеграції, Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради, Секретаріату Кабінету Міністрів, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, зацікавлених урядових структур.

Головне завдання Групи полягало в розгляді інформаційно-аналітичних матеріалів з точки зору обсягу та характеру зобов'язань України за її угодами з НАТО, стану і проблем їх виконання.

На цей час договірно-правову базу співробітництва України з НАТО складають угоди різного рівня, віднесені до компетенції Кабінету Міністрів, Міністерства закордонних справ, Міністерство оборони, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС), Служби безпеки України, а також три міжвідомчі угоди, укладені Міністерством внутрішніх справ з урядовими структурами Турецької Республіки, Італійської Республіки та США як держав-членів НАТО.

Залишається нератифікованим Верховною Радою Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Верховним головнокомандуванням Об'єднаних збройних сил НАТО на Атлантиці та Верховним головнокомандуванням Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі про забезпечення підтримки операцій НАТО з боку України, підписаний 9 липня 2002р.

На стадії опрацювання знаходяться Доповнення до зазначеного Меморандуму, а також Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Верховним головнокомандуванням Об'єднаних збройних сил НАТО на Атлантиці та Верховним головнокомандуванням Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі про використання стратегічної транспортної авіації України в операціях під егідою НАТО.

Серед інших заходів, виконання яких потребує участі Верховної Ради, можна назвати наступні:

- ❖ внесення змін та доповнень до національного законодавства України відповідно до рішень, прийнятих у рамках міжнародних режимів експортного контролю;

- ❖ вдосконалення процедури банкрутства підприємств шляхом внесення змін до існуючого законодавства;

- ❖ зміцнення та оновлення банківського законодавства;

- ❖ створення умов для функціонування інституцій спільного інвестування відповідно до Закону України про інституції спільного інвестування (об'єднані та корпоративні інвестиційні трасти) шляхом прийняття відповідної законодавчої бази;

- ❖ забезпечення подальшої гармонізації чинного національного законодавства з нормами та принципами угод СОТ;

- ❖ створення правової та організаційної основи для здійснення оборонного огляду;

- ❖ адаптація українського законодавства з технічного керівництва характеристиками продукції (оперативними факторами), підтвердження сумісності та якості озброєнь і виробництва техніки відповідно до стандартів НАТО та законодавства держав-членів НАТО;

- ❖ підготовка переліку нормативних актів, що підлягають перегляду для спрощення надання донорської допомоги українським неурядовим організаціям;

- ❖ вдосконалення законодавства у сфері регулювання промислового виробництва, пов'язаного з обороною, з метою його наближення до норм і стандартів НАТО (право власності, захист інформації з обмеженим доступом, державні гарантії виробникам і підрядникам, умови для іноземних інвестицій в оборонно-промисловий комплекс (ОПК), фінансування проектів, законодавство та процедури експортного контролю);

- ❖ створення правової та організаційної бази співробітництва між Україною і НАТО в галузі озброєнь, оборонних досліджень і технологій.

На наш погляд, сьогодні створені основні передумови ефективної роботи Парламенту над реалізацією стратегії євроатлантичної інтеграції. Її законодавче забезпечення здійснює створений у червні 2002р. Комітет з питань Європейської інтеграції. Продуктивно працює Постійна делегація Верховної Ради України в Парламентській асамблеї (ПА) НАТО¹.



Крім того, парламентський вимір співробітництва здійснювався і по лінії роботи Спільної моніторингової групи "Верховна Рада України - Парламентська асамблея НАТО". На останньому засіданні групи (3-4 березня 2003р.) нами було поставлене питання про доцільність трансформації групи з суто моніторингової у Міжпарламентську Раду Україна-НАТО. Постійний Комітет ПА НАТО підтримав нашу ініціативу.

Парламент підкреслив необхідність ефективного контролю над виконанням Плану дій Україна-НАТО, створивши 289 голосами народних депутатів Тимчасову спеціальну комісію, яка здійснюватиме моніторинг виконання рекомендацій парламентських слухань "Про взаємовідносини та співробітництво України та НАТО" та Плану дій Україна-НАТО. Варто відзначити, що до її складу ввійшли 20 депутатів Верховної Ради - представників усіх без винятку фракцій і груп Парламенту.

– Яким чином, на Вашу думку, потрібно реформувати систему бюджетного фінансування витрат на оборонну, правоохоронну та розвідувальну діяльність, щоб забезпечити фінансування цих витрат відповідно до нормативних потреб?

Фінансування оборонної сфери України на сучасному етапі повинне мати на меті наступне:

- ❖ виконання Державної програми будівництва та реформування Збройних Сил (ЗС) України до 2005р. (скорочення чисельності армії, підготовка бази для переходу до професійної армії, впровадження стандартів взаємосумісності зі збройними силами стратегічних партнерів України);

- ❖ утримання від остаточної деградації озброєнь і військової техніки ЗС України шляхом їх поступової модернізації на основі результатів оборонного огляду та планування;

¹ Останньою за часом ініціативою Делегації стало підписання Декларації про спільні дії постійних делегацій парламентів Азербайджану, Грузії та України в ПА НАТО. Підписанти домовились активно відстоювати в національних парламентах та у ПА НАТО стратегічну лінію євроатлантичної інтеграції Азербайджану, Грузії та України, координувати позиції та погоджувати дії у питаннях євроатлантичної інтеграції своїх держав.

- ❖ забезпечення соціальної адаптації військово-службовців (спільно з підприємницькими колами та суспільними інститутами);

- ❖ підтримку програм міжнародного військового співробітництва, спільних навчань, участі в миротворчих акціях підрозділів ЗС України.

Окремо треба розглядати реформу ОПК, збереження якого потребує збалансування заходів протекціонізму, субсидювання та встановлення міжнародних коопераційних зв'язків з державами-партнерами. Поряд з реформою ЗС України, має йти окремою статтею Державного бюджету реформа ОПК — за умови чіткого визначення єдиного центру керівництва і відповідальності за підприємства галузі.

Враховуючи відставання ЗС України в боєздатності та забезпеченості військовою технікою, найбільш прийнятним варіантом розподілу видатків Державного бюджету на потреби оборони є наступний: 50% бюджету Міністерства оборони — на утримання особового складу; 25% — на проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (НДДКР), модернізацію та закупівлю озброєнь і військової техніки (ОВТ); 25% — на бойову підготовку, матеріально-технічне забезпечення та інші потреби.

Поетапний перехід на запропонований розподіл фінансування ЗС України має стати стратегічним завданням. Для цього треба розробити відповідну програму, узгоджену з прогнозами економічного розвитку країни.

Разом з тим, на шляху до цього варіанту владі доведеться вдатися до кризового сценарію, що полягатиме в подоланні насамперед інституційних перепон ефективності використання коштів.

Показовими є такі факти. Незважаючи на скорочення ЗС України протягом останніх років, витрати на утримання командного складу зростають. Так, у 2002р. на командування та управління було виділено 29 млн. грн. зведеного бюджету, у 2003р. — понад 34 млн. грн. Сумніви викликають однакові обсяги фінансування діяльності Товариства сприяння обороні України протягом 2001-2003рр. на рівні 11 млн. грн. Лише ці два приклади показують, що оборонне планування часто лишається незрозумілим і невідомим для переважної більшості громадськості. Далі, необхідно позбавити армію не властивих їй функцій цивільного і комерційного характеру, які в сучасних політичних та економічних умовах сприяють розвитку корупції. Ідеться, насамперед, про так звані внутрішні або цивільні функції армії: будівництво житла, управління державною власністю спільно з комерційними структурами. Згідно з даними звіту Рахункової палати, у 2002р. існуюча система управління державними коштами в Міністерстві оборони призвела до розпорошення коштів і зростання обсягів незавершеного будівництва до 129 млн. грн. (станом на січень 2003р.). Внаслідок передачі Міністерству оборони контролю над використанням бюджетних коштів уповноваженим організаціям (фірмам, агентствам) було втрачено 249 млн. грн., на які можна було б за інших умов придбати 2000 квартир для військовослужбовців. Загалом це означало провал виконання президентської Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців



та їх сімей протягом 2000-2002рр. (замість 23 000 квартир було отримано лише 10 000). А всього, внаслідок неефективного управління Міністерством оборони, оборонна сфера за 2001-2002рр. втратила близько 404 млн. грн.

При реформуванні системи оборонного фінансування особливу увагу варто звернути на наступне:

- ❖ вдосконалення системи виконання оборонного бюджету, чітке визначення функцій розпорядників бюджетних коштів, що витрачаються на оборону (Міністерство оборони, Міністерство промислової політики);

- ❖ забезпечення виконання фінансових зобов'язань держави за оборонними видатками, перехід до дво- та трирічного планування бюджетних видатків на оборонну сферу, що дасть змогу узгоджувати річні та стратегічні завдання оборонної політики;

- ❖ впровадження програмно-цільового методу формування оборонного бюджету шляхом формування конкретних оборонних програм, на виконання яких будуть виділятися кошти з оборонного бюджету; визначення цілей цих програм і критеріїв ефективності здійснення оборонних видатків;

- ❖ проведення незалежної експертизи реалістичності розроблених оборонних програм;

- ❖ збалансування витрат, передбачених загальним та спеціальним фондом Державного бюджету, запровадження регулярного контролю та звітності стосовно використання коштів впродовж проведення оборонної реформи та реформи оборонної промисловості;

- ❖ дотримання процедури поставок ОВТ для потреб Міністерства оборони та інших силових відомств на конкурсній основі, розширення механізмів офсету та лізингу, особливо у випадку, коли мова йде про іноземні оборонні компанії.

Фінансування оборонної сфери не можна вважати задовільним. Збереження такого стану справ таїть у собі небезпеку зниження боєздатності ЗС України та колапсу оборонної промисловості. Тому нагальною потребою є поступове збільшення обсягів фінансування ЗС України до рівня 3% ВВП і впровадження нового принципу розподілу оборонного бюджету шляхом збільшення питомої ваги статей закупівлі ОВТ та проведення НДДКР. Окреслений підхід разом з поглибленням міжнародного військово-технічного співробітництва дасть можливість забезпечити мінімальні потреби оборони держави.

– Яких першочергових заходів потрібно вжити для забезпечення демократичного цивільного контролю над сферою безпеки в Україні відповідно до критеріїв НАТО? Наскільки вірогідним є запровадження дієвого контролю з боку Верховної Ради над призначенням керівників “силових” відомств найближчим часом?

В Україні фактично закладені основи корпоративної моделі відносин між військовими та цивільними. Інтереси Воєнної організації дістають своє вираження через політику Президента і президентських структур. Кабінет Міністрів як орган колегіальний, що сприяє міжвідомчій конкуренції, фактично не включає в себе силові відомства, однак несе відповідальність за державну політику, зокрема за національну безпеку. Рада національної безпеки і оборони України виконує роль координуючого органу при Президентові, слугує для оформлення певних цілей, можливості використовувати Раду як центр інтегрування інтересів та підготовки рішень є



дуже обмеженими (хоча її роль може зростати, залежно від наближеності особи секретаря Ради до Президента). Ця робота, як правило, виконується Адміністрацією Президента та його радниками².

На наше переконання, в умовах української дійсності реальний та ефективний цивільний контроль над сферою безпеки, який би відповідав критеріям НАТО, можливий лише після реалізації конституційної реформи в частині надання Верховній Раді, як вищому представницькому органу в країні, повноважень із формування Уряду та призначення нею в його складі, в обов'язковому порядку, керівників силових відомств. ■

² Корпоративна модель властива швидше авторитарним режимам або режимам з явним переважанням однієї з гілок влади (за умови, що інші не підпорядковані їй прямо конституційними чи силовими засобами). Така модель є також виправданою за умов економічної кризи або під час процесу якісних змін в економічних механізмах розподілу власності та національного багатства, оскільки дозволяє забезпечувати максимальний рівень безпеки за обмежених ресурсів.

Об'єктивність вимагає визнати, що не виключається можливість впровадження корпоративної моделі і для демократичної республіки — за умови, що сам механізм публічної влади не буде побудований за авторитарною схемою.



Брюс ДЖЕКСОН,
президент проекту
“Перехідні демократії”
та Комітету США з питань НАТО¹

Майбутнє України визначать наступні одинадцять місяців

– З боку НАТО лунали заяви, що політика відкритих дверей триватиме й після завершення нинішнього, другого раунду розширення на схід (до травня 2004р.). Якими є перспективи наступних раундів розширення НАТО, і як довго двері залишатимуться відкритими?

У комюніке, ухваленому на Празькому самміті НАТО в листопаді 2002р., союзники чітко задекларували намір продовжувати політику відкритих дверей і навіть назвали Албанію, Хорватію і Македонію кандидатами на отримання запрошення після досягнення ними відповідності критеріям НАТО. На мій погляд, у цьому десятиріччі обов'язково буде ще принаймні один раунд розширення НАТО. Я очікую, що НАТО запросить нових членів через один самміт, тобто десь у червні 2006р. та ще, можливо, наприкінці десятиріччя.

Теоретично розширення НАТО може тривати безкінечно, але на практиці ми, очевидно, наближаємося до завершення формування сучасної євроатлантичної системи безпеки. Я вважаю, що Україна матиме найкращі шанси приєднатися до НАТО та інших європейських структур, таких як Європейський Союз, протягом наступних п'яти років. Що буде після того, сказати важко. Тому прискорення політичної реформи є дуже важливим для утвердження України як європейської держави.

– Війна в Іраку спричинила глибокий розкол в НАТО, і багато хто зараз ставить питання про доцільність існування Альянсу. Чи зберігає Альянс якусь стратегічну мету? Якщо так, то яке значення може мати наступне розширення для вивчення його стратегії?

Це ще питання, чи був розкол аж настільки глибоким. Власне кажучи, розбіжностей стосовно суті режиму Саддама Хусейна не було, і ніхто із союзників не піддавав сумніву, що усунення Саддама Хусейна від влади зробить світ безпечнішим.

Дискусії у НАТО, хай і дуже гострі, стосувалися питань тактики та процедур. У межах цих тактичних суперечок позицію США стосовно С.Хусейна стабільно підтримували 16 країн проти трьох; у ширших європейських дискусіях це співвідношення становило 18:2.

Що ж стосується загального питання про доцільність існування НАТО, то я вважаю, що серед провідних міжнародних організацій недавно “кризу довіри” НАТО пережив найкраще. Набагато серйозніші питання виникли стосовно ролі ООН у миротворчій діяльності або можливостей і готовності ЄС до гуманітарного втручання. Я вважаю, що стратегічну мету НАТО найкраще сформулював заступник помічника Президента США з питань національної безпеки Стівен Хедлі у промові в Брюсселі 3 жовтня 2002р. Він сказав: “Стратегія базується на трьох китах: ми захищатимемо мир, протидіючи та попереджуючи насильство з боку терористів та режимів-ізгоїв; ми зберігатимемо мир, сприяючи настанню ери добрих стосунків між великими світовими державами; ми поширюватимемо мир, намагаючись поширити переваги свободи та процвітання в усьому світі. Як бачите, ця стратегія не усуває НАТО, а навпаки, відводить НАТО головну роль...”

Я не міг би зробити висновок краще за Стіва Хедлі і цілком погоджуюсь з його думкою, що НАТО є і залишиться основою євроатлантичної системи безпеки.

– Ви любієте підтримку розширення НАТО у Конгресі США з 1994р. Які головні критерії використовує Конгрес США, оцінюючи кандидатів? Як, на Вашу думку, ці критерії змінюватимуться стосовно нових кандидатів?

Наше гасло під час першого раунду розширення було наступним: “НАТО — це військовий вияв товариства, що поділяє спільні цінності”. Ми й тепер

¹ Комітет США з питань НАТО — неурядова організація, створена з метою підтримки розширення НАТО (ред.). Див.: <http://www.expandnato.org>.



дотримуємося цього принципу. Конгрес насамперед дбає про цілісність громадянського суспільства в країні, міць її інститутів (суду, ЗМІ, парламенту, опозиційних партій, виборчого процесу) та відданість народу демократичним цінностям. Другий критерій — бажання (і, меншою мірою, здатність) країни-кандидата ділити відповідальність за захист цих цінностей. Я часто радив потенційним країнам-кандидатам: якщо у вас є вибір між найпотужнішими у світі збройними силами і президентом Вацлавом Гавелом, обирайте Гавела. В очах американського Сенату бути безсилим, але святим набагато краще, ніж повним сил злочинцем.

Кожного разу, коли Сенат голосував за розширення НАТО, він робив це, виходячи з міркувань цінностей і відповідальності. Позитивне рішення завжди приймалося переважною більшістю голосів: 80 проти 19 в 1998р., 96 проти 0 — у 2003р. Проте, під час кожних дебатів Сенат виявляє особливу зацікавленість, розглядаючи питання демократичних перетворень та докладну інформацію про новітню історію. Я думаю, що питання корупції та зобов'язань уряду країни-кандидата з протидії їй і через п'ять років залишаться серед головних, але гадаю, що Сенат цікавитиметься обмеженням президентських повноважень, захистом преси та громадянських свобод, ходом конституційної реформи та розподілом влади, загальним станом прав людини, а також звільненням України від впливу організованої злочинності та впливу Росії. Я назвав лише кілька сфер, якими цікавитиметься комітет Сенату з міжнародних відносин. Думаю, що висновки преси, незалежних неурядових організацій і власне НАТО дозволять зняти питання в певних сферах і визначити інші, які раніше нас не хвилювали.

– Часто кажуть, що рішення про прийняття до НАТО певних кандидатів є політичним, а не воєнним. Але стосунки НАТО з Україною значною мірою зосереджені на воєнній реформі. Яку увагу Конгрес США надає цим двом аспектам розширення?

Воєнна реформа, власне, є початковим етапом. Парадоксально, але воєнну реформу здійснити найлегше з усіх реформ, оскільки якості оборонної сфери (війська, техніка, гроші) є об'єктивними та порівняно легко піддаються кількісній оцінці. Не

думаю, що хтось очікував, що армії Варшавського договору виявлять дуже бажані ліберальні якості — що їх солдати виконуватимуть накази цивільних керівників і здійснюватимуть реформи. Проте, як впливає і з поставленого питання, воєнна реформа є важливою, але не достатньою умовою.

Коли лідери НАТО називають запрошення “політичним рішенням”, вони використовують термін “політичне” у найширшому сенсі. Можливо, точніше було б назвати його “цивілізаційним”. Колишній міністр оборони Німеччини Фолькер Рюе казав, що членство в НАТО, як і в ЄС, створює стосунки, міцніші за шлюбні. Можна уявити четверте чи п'яте одруження, але рішення про вступ до НАТО чи ЄС приймається лише раз і, можна сказати, назавжди. Тому найважливіші аспекти рішення про запрошення є ідеологічними, або політичними. Чи схожі на нас ці люди? Чи можемо ми їм довіряти? Чи дбатимуть вони про дітей, жінок, євреїв чи інші етнічні або релігійні меншини так, як ми? Чи віддасть їх уряд владу опозиційній партії після проведення вільних і чесних виборів? Чи гарантують вони своїм журналістам безпечну дорогу додому пізно ввечері?

Я формулюю ці питання у стилі американської політики, але європейські союзники ставлять ті ж самі запитання. У них вони дещо формально іменуються Копенгагенськими критеріями ЄС, але зміст їх такий самий. З розгортанням Україною кампанії інтеграції до європейських структур, ці політичні питання обов'язково вийдуть на перший план. На останніх етапах свого “кандидатського стажу” Польща доклала чималих зусиль, аби показати, що польський народ розуміє трагедію Голокосту; Словаччина довела, що словаки свідомі загрози повернення до політики націоналізму та ксенофобського популізму; Румунія багато зробила, аби переконати Сенат, що її Уряд боротиметься з корупцією і торгівлею жінками. На мою думку, з наближенням рішення про запрошення, Україна опиниться у вирі болісних дискусій з багатьох питань, що видаються незручними її керівництву та завдають болю її народу. Я гадаю, що саме це союзники по НАТО намагаються донести до українців, коли вони вживають термін “політичне”.

– У травні 2002р. Україна оголосила вступ до НАТО своєю довгостроковою метою у галузі національної безпеки, але зараз співпраця України з НАТО зупинилася за крок від участі у Плані дій щодо членства в НАТО (ПДЧ). Чи може Україна без участі в ПДЧ просуватися до довгострокової мети членства в НАТО?

Ні. План дій щодо членства є важливим механізмом, що передує вступу. Останніми роками вважається, що всі потенційні кандидати на вступ до НАТО мають пройти принаймні три чи чотири річні цикли ПДЧ перед розглядом можливості їх запрошення. Попри певні проблеми в американо-українських стосунках і річне охолодження (та рік чи трохи більше дуже прохолодних) дипломатичних відносин, Україна досягла певних важливих проміжних цілей на шляху до Плану дій щодо членства. Україні вдалося активізувати План дій щодо вступу до НАТО на Празькому самміті та втілити його у так званий “дороговказ до ПДЧ” (хоча прихильники України у США та Європі були

розчаровані тривалістю часу, що знадобився Україні для повернення довіри членів Альянсу після періоду напружених стосунків). Я впевнений, що зараз Україна знаходиться на відстані прямої видимості від формального інтенсивного діалогу стосовно вступу до НАТО і має розпочати серйозну підготовку до подачі повноцінної заявки на участь у ПДЧ.

Я вважаю, що під час засідання Комісії Україна-НАТО 4-5 травня 2003р. у Вашингтоні нам вдалося вийти з глухого кута.

Україна була представлена дуже поважною делегацією, яку очолювали міністр оборони В.Шкідченко та секретар РНБО Є.Марчук. Вони переконливо заявили про бажання України зробити внесок у зміцнення безпеки і її готовність до наступних реформ. Делегація також зустрілася з помічником Президента США з питань національної безпеки Кондолізою Райс, справила дуже позитивне враження та провела тривале обговорення того, що необхідно зробити Україні, щоб бути визнаною як країна європейської демократії. Якщо політики в Україні, які відповідають за національну безпеку, скористуються успіхом Комісії Україна-НАТО та здійснять серйозні реформи, Україна матиме всі підстави сподіватися на формальне запрошення до участі у Плані дій щодо членства на саміті НАТО у травні 2004р. Неприєднання до ПДЧ у 2004р. серйозно загрожуватиме європейським прагненням України. Наступні 11 місяців є надзвичайно важливими для майбутнього України, і тому першочерговим завданням є проведення реформ згідно з існуючим Планом дій.

– Нещодавно Ви відвідали Київ і обговорили питання членства в НАТО з керівниками Уряду. Минув рік після травневої (2002р.) декларації — на якому етапі підготовки зараз перебуває Україна, порівняно з іншими кандидатами? Якими, на Вашу думку, мають бути головні наступні кроки України?

Як ви знаєте, я симпатизую Україні та її народу і взявся допомогти європейській інтеграції України, сподіваючись на успіх. Я б сказав, що Україна починає цей процес з кращими потенційними можливостями, ніж деякі країни, що приєдналися до НАТО та ЄС після 1989р. За здібностями свого народу, перспективами економічного розвитку та загальним геополітичним і історичним значенням Україна має переваги, притаманні небагатьом з попередніх кандидатів. Отже, я дивлюсь у майбутнє з оптимізмом.

Ближчі перспективи, однак, мене непокоять. Я вважаю, що Україна часто робить якісь сильні кроки (як, наприклад, зараз, роблячи військовий внесок у стабілізаційну операцію в Іраку) лише для того, щоб зруйнувати наслідки таких кроків якимось абсолютно безглуздим і недалекоглядним актом політичного самогубства. Україні не варто сподіватися на виграш Кубку світу, забуваючи голи у власні ворота.

Дозвольте прояснити. Я чимало писав про виняткову важливість політичної реформи. Хочу наголосити на трьох зауваженнях стосовно ментальних і функціональних аспектів цього процесу.

(1) Україна має визнати, що процес європейської інтеграції (як до НАТО, так і до ЄС) вимагає

абсолютної прозорості. Бракує розуміння того, що кожного разу, коли Уряд відмовляє міжнародній неурядовій організації у реєстрації, коли звільняють журналіста, коли вимикають струм у штаб-квартирі опозиційної партії, то за лічені хвилини після цього лунають телефонні дзвінки в Білому Домі, в редакції *The Washington Post*, в американському Сенаті. Зміст цих телефонних розмов матиме вирішальне значення при розгляді заявки України на вступ до НАТО.

(2) У процесі вступу до НАТО велике значення має швидкість. Часто здається, що київська бюрократія ніколи не зробить нічого за два тижні, якщо це можна розтягнути на два роки. На мою думку, двері перед Україною починають закриватися, тому вкрай важливо прискорити всі процеси та реформи. Потрібний законодавчий акт часто місяцями очікує підпису в шухлядах міністерств чи Адміністрації Президента. Цьому потрібно покласти край, якщо Україна сподівається на успіх на саміті НАТО у 2004р.

(3) Це не переговори. Одним з інструментів виживання, який київські політики вдосконалювали століттями, стало гендлювання з великими державами. За перші 12 місяців офіційних переговорів з НАТО Україна незмінно справляла (на шкоду собі самій) враження прагнення здобуття членства у НАТО за найменших затрат і мінімумі внутрішніх реформ. Не слід обирати подружжя або союзника за мінімальну ціну. Шлюб і союз — два інститути, де успіх визначає готовність сплатити найвищу ціну. Україна має відповісти “так” майже на всі питання, які в наступні кілька років перед нею поставить НАТО. Якщо переговори будуть зведені до дискусій, я гадаю, що країни НАТО відвернуться від України на десятки років.

Нарешті, в процесі інтеграції до європейських структур і НАТО слід дивитись у перспективу. Більшості політиків в Україні, як і в усьому світі, важко зазирнути далі наступного бюджету чи наступних виборів. Розглядаючи процес інтеграції до НАТО, вони насамперед задаються питанням: “Що це мені дасть у наступний місяць або два?” Якщо Україні пощастить з її заявкою на членство у європейських структурах, вона отримає більше ніж достатньо політичної довіри, але заради однієї лише довіри не варто було розпочинати цей складний процес.

Поклавши край побоюванням і незахищеності демократичних держав, НАТО став найбільш успішною організацією в європейській історії. Звільнившись від остраху та нестабільності, спільнота демократичних країн з’ясувала, що вона здатна реалізовувати масштабні проекти політичної і ринкової інтеграції, головним з яких є Європейський Союз. Якщо Україна досягне успіху в цьому процесі, то дитина, народжена в Києві, матиме всі підстави сподіватися на такі самі можливості отримати освіту та роботу, що й дитина, народжена в Парижі або Чикаго. Якщо ж Україна схибить на шляху реформ і зазнає невдачі в цьому процесі, то діти і внуки киян, львів’ян, донецчан залишаться за межами Шенгенської зони, і подолати нові візові бар’єри їм буде важче, ніж огорожу з колючого дроту, яка перекривала шлях до майбутнього їх батькам. У наступні п’ять років українська політична і безпекова еліта боротиметься за європейське, демократичне майбутнє України. Важко уявити більш серйозне завдання. ■



Мішель ДЮРЕ,
директор Центру інформації
та документації НАТО в Україні,
колишній голова експертної групи
НАТО з питань соціальної адаптації¹

Головне — визначити пріоритети та досягти єдності

— Які головні питання, на Ваш погляд, мають бути вирішені для пом'якшення економічних і соціальних потрясінь, спричинених перебувкою сфери оборони і безпеки? Які інші питання чи чинники ускладнюють цей процес у постсоціалістичних країнах загалом і в Україні зокрема?

Сфера безпеки та оборони — не єдина, що переживає глибокі реформи постсоціалістичної трансформації. Слід пам'ятати, що реформи, покликані інтегрувати такі держави, як Україна, до євроатлантичних структур, за своєю природою є масштабними та довготривалими. Вони є складовою перспектив кращого життя для майбутніх поколінь українців.

Найперше питання, яке необхідно вирішити — це наявність бажання щось робити або не робити. Чи справді ви цього хочете? Усвідомте різницю між “ми хотіли б, але” і “ми хочемо”. Не іноземці мають розповідати вам, що вам потрібно; це ви маєте доносити до них свої потреби. Справжнє бажання є передумовою самооблізації. Воно допомагає подолати фаталізм і песимізм, інколи притаманний колективній ментальності. Ви не побудуєте нове суспільство на фаталізмі, це можливо лише на обґрунтованому конструктивному оптимізмі.

Друге питання, після “бажання” — готовність діяти та втілювати слова у справи. Це вимагає політичної підтримки та чималої сміливості. Якщо ви маєте їх у своєму багажі, то ви можете братися до справи і брати на себе ризики ускладнюючих факторів.

Такі фактори неважко визначити: як правило, вони мають юридичну чи економічну природу або закладені при плануванні. Одним із прикладів, що є характерним і для інших країн, є нечіткі правила приватизації військового майна, які спричиняють надмірні апетити. Або Державне казначейство прагне накласти лапу на кошти, отримані від продажу військового майна, всупереч бажанням Міністерства оборони, яке хотіло б власноруч розпоряджатися своїм бюджетом. Це трапляється в багатьох країнах,

включаючи членів НАТО. Ще один ускладнюючий фактор — вузький підхід, або пріоритет відомчих інтересів над загальнодержавними.

Програми допомоги в різних країнах є різними, але всі вони вимагають чіткого законодавчого та правового забезпечення; наприклад, чи може військовослужбовець, якщо йому відомо про його швидке звільнення, йти на перепідготовку, не залишаючи служби? Розформування військових частин має різний вплив на долі людей, залежно від економічної ситуації в регіоні. Закрити військову частину в Києві — це не те саме, що у Хмельницькому, чи в Узині, чи в сотні інших віддалених гарнізонів. Такі дії в невеликих містах мають супроводжуватися комплексними економічними заходами на місцевому рівні.

Особливо, якщо згадати про брак коштів для програм перепідготовки в місцевих бюджетах та про забезпечення житлом, ситуація з яким в Україні є особливою гострою.

Важливим фактором є надмірна прив'язка соціальних програм до програм конверсії військових баз. Ці два питання слід розглядати окремо, навіть якщо вони взаємопов'язані: *по-перше*, тому, що програми соціальної адаптації дешевші й ефективніші; *по-друге*, через те, що їх поєднання заводить виконавців до глухого кута через брак коштів.

— Виходячи з досвіду України та інших країн, які головні завдання мають ставити національні уряди для ефективного вирішення цих питань? Як можуть місцеві уряди, бізнесові кола, громадянське суспільство та міжнародні організації підтримати цей процес? Якими, на Ваш погляд, мають бути головні пріоритети та завдання при роботі в Україні? Чи потрібна для цього переоцінка нинішніх урядових пріоритетів і завдань?

Я можу посилатися лише на свій особистий досвід колишнього голови експертної групи НАТО з питань соціальної адаптації. Ця група, утворена за підтримки Економічного комітету НАТО, розробила

¹ Погляди, висловлені в цій статті, відбивають особисту точку зору автора та не є узгодженою позицією НАТО.

“Основні напрями”, які уряди можуть використувати при розробці програм адаптації. Група використовувала “Основні напрями”, надаючи дорадчі послуги при розробці національних програм у Румунії та Болгарії, запрошених у Празі приєднатися до НАТО², а також у Хорватії.

Головним завданням у роботі було **досягнення єдності**, або консенсусу. Це може видаватися простим, але повірте мені, що це непросто. Адже у процесі задіяні багато учасників, які неминуче мають різні цілі, уявлення та рішення!

Єдності необхідно досягти, а не нав'язати. Оголошення єдності не дасть результату; чимало задекларованих програм зазнали краху через брак згоди для їх підтримки. Вам необхідно пройти весь шлях знизу догори, а це вимагає певних зусиль для розуміння всіма учасниками справжнього масштабу проблем. Якщо ви досягли такої єдності, сповістіть про це Уряд, громадськість, міжнародні організації.

Досвід свідчить, що програма перепідготовки військовослужбовців має кращі шанси на успіх, якщо її ініціює і рішуче підтримує Міністерство оборони, а не відомство, на яке, як правило, покладаються завдання перепідготовки (наприклад, Міністерство праці чи Міністерство освіти).

Участь у цьому процесі Міністерства оборони, звичайно, не означає, що інші міністерства (фінансів, праці, освіти тощо) не повинні відігравати важливої ролі. У більшості випадків Міністерство оборони має виявити ініціативу у програмі перепідготовки та допомагати в її реалізації, у найкоротший термін надаючи потрібну інформацію і вживаючи належних попередніх заходів у воєнній сфері. Крім того, успішна інтеграція військовослужбовців у цивільне життя за будь-яких обставин справлятиме позитивний вплив на набір нових кадрів, незалежно від того, яке відомство забезпечило виконання поставлених завдань і яким був внесок такого відомства.

Військовослужбовці, заохочувані дбати про себе з моменту вступу на військову службу, матимуть набагато кращі можливості для перепідготовки. Освіта, надто тісно пов'язана з потребами оборони, — поганий набуток, оскільки державі доведеться заплатити ще раз за перенавчання. У зв'язку з цим варто підкреслити важливість отримання освіти з невійськових спеціальностей у військових навчальних закладах. Вивчення економіки — від розуміння економічного середовища до управління підприємством — та інших загальноосвітніх предметів є потужним стимулом, що заохочує військовослужбовців до перепідготовки по завершенні терміну служби.

На Балканах ми працюємо в рамках Пакту стабільності. Ми використовували й український досвід, включаючи створення центрального державного органу (у випадку України — Національного координаційного центру), оскільки ми вважали (і досі вважаємо), що координуючий допоміжний орган потрібен. Це була добра ідея, потенціал якої, на жаль, не був використаний повною мірою через брак коштів на його утримання.



Участь міжнародних організацій також має важливе значення. НАТО не є фінансовою установою, але воно надає Україні безкоштовні консультації з різних питань, пов'язаних з реформуванням сфери безпеки.

Використання програм міжнародних організацій можливе, коли проект є “конвертованим,” реальним і має солідну економічну та фінансову перспективу. Якщо ви запропонуєте проект ліквідації озброєнь, на який вам потрібні \$15 млн., то він не спрацює без економічного обґрунтування. Якщо ви запропонуєте проект, з якого випливає, що завдяки скороченню оборонних витрат, воєнній реформі та збільшенню інвестицій у людський фактор ВВП зросте на 1%, то ви можете сподіватися на отримання необхідних коштів. Таку цифру оприлюднив у Хорватії Світовий Банк, з яким ми співпрацювали.

На web-сторінці Світового Банку зазначено: *“подолання бідності, зменшення нерівності і надання кращих можливостей населенню країн з низькими та середніми доходами є головними завданнями Світового Банку”*³. Наскільки мені відомо, програми в різних країнах, у т.ч. — на Балканах, реалізуються шляхом надання позик або грантів. Світовий Банк запропонував побудувати нову стратегію допомоги Україні навколо п'яти довгострокових цілей: європейський вибір, зменшення бідності та зміцнення середнього класу, захист довкілля; підвищення технологічного рівня економіки, зменшення регіональних диспропорцій. Ці цілі споріднені з програмою зміцнення економічної безпеки. Але чи ставить Уряд стратегічну мету рухатися в цьому напрямі?

² Ідеться про Празький самміт Альянсу 22 листопада 2002р.

³ Див.: <http://www.worldbank.org.ua>.

– Виходячи з досвіду роботи в Україні та інших країнах, якими мають бути перші кроки національних урядів у практичній роботі з виконання цих завдань? Які кроки можуть зробити національні уряди для сприяння іншим учасникам (місцевим органам влади, бізнесовим колам, громадянському суспільству, міжнародним організаціям)? Які конкретні кроки мають бути зроблені в першу чергу у випадку України?

Я вважаю, що Україна вже зробила свої “перші кроки”, але з обмеженими ресурсами, що пояснює гостроту проблеми. Обмеження або прискорення реформ не покращить ситуації.

Сьогодні я шукав би віддачі від вкладених коштів і зосередився на підтримці програм розвитку малого та середнього бізнесу та фінансуванні курсів перепідготовки. Звертайте більше уваги на людський фактор і краще використовуйте наявні неурядові організації; досвід свідчить, що це набагато дешевше й ефективніше, ніж оголошувати амбіційні програми без належного ресурсного забезпечення.

Я також інформував би про пріоритети громадськість. У березні 2001р., коли ми розробили програму для Хорватії, міністр оборони, який особисто контролював цей процес, негайно заявив у пресі, що нова програма конверсії є “одним із головних пріоритетів Міністерства оборони Хорватії і всього Уряду”. Я поважаю таку політичну мужність.

На різних рівнях управління держава повинна активніше виконувати посередницьку, а не контролюючу роль. Держава має бути інструментом в руках народу, а не навпаки. Діючи як посередник, маючи кваліфіковані кадри, держава здатна допомогти реалізації програм у багатьох галузях (фінансовій, юридичній тощо).



В Україні є свідчення того, що це вже відбувається: створення Національного координаційного центру (який заслуговує на кращу підтримку), налагодження відносин цієї установи з неурядовими організаціями та виконання таких проектів, як недавній семінар, проведений спільно з ОБСЄ з питань закриття військових баз, та дві програми *TACIS* за минулі 10 років.

Насамкінець зауважу, що головне, на мою особисту думку, — визначити пріоритети, досягти єдності, виявити гнучкість і добре подати свій проект. Після того — працюйте заради блага платників податків. ■



Ярослав СКОНЕЧКА,
голова Директорату з питань
Євроатлантичної інтеграції та
партнерства підрозділу політичних
справ і політики безпеки
Міжнародного секретаріату НАТО

Будьте реалістами

– Лише сім країн, замість запланованих дев'яти, отримали запрошення до участі в самміті НАТО у Празі. Чим саме керувалися країни-члени НАТО, приймаючи це рішення? Які основні відмінності між країнами, що отримали запрошення, і тими, що не були запрошені?

Перед саммітом у Празі НАТО надав державам-союзникам величезну кількість інформації про зусилля та успіхи всіх претендентів у всіх п'яти розділах Плану дій щодо членства. Ми дослідили розвиток демократичних інститутів і демократичної практики, успіхи в побудові ринкової економіки, реформуванні оборонної галузі та модернізації збройних сил. Також була надана інформація про наявність ресурсів для проведення реформ і для членства в НАТО, про юридичні аспекти можливого членства кожної з країн і про здатність кожного претендента захищати засекречену інформацію. Однак, Альянс утримувався від будь-яких рекомендацій країнам-членам стосовно того, кого варто запрошувати, а кого ні. Не робилися жодні порівняння, не пропонувався список черговості кандидатів. Країни-союзниці здійснили власну оцінку кожного претендента, причому жодна з них не обговорювала своє рішення з іншими. Я можу лише сказати, що союзники швидко дійшли згоди в тому, що саме сім країн мають достатні успіхи в необхідній підготовці та можуть бути запрошені до вступу.

– Що буде відбуватися з Планом дій щодо членства надалі? Чи можуть інші країни стати учасниками цього Плану?

У майбутньому План дій щодо членства, як завжди, матиме “суто діловий характер”, і його п'ятий цикл почнеться у вересні 2003р. Він і надалі допомагатиме країнам-претендентам підготуватися до майбутнього членства. Також він допоможе країнам-претендентам у завершених підготовках до інтеграції і проведенні реформ. Можливість приєднання до

Плану дій щодо членства, як і до НАТО, збережеться. Звісно, приєднання до Плану дій щодо членства — це серйозний крок, що вимагає повного розуміння його цілей і рішучості у проведенні складних реформ. Організація стосунків на підставі Плану дій щодо членства також матиме важливі наслідки для НАТО та країн-членів. План дій щодо членства принесе результати лише в тому випадку, коли всі сторони докладатимуть усіх зусиль до його виконання.

– План дій щодо членства передбачає багато вимог. Наскільки глибоко НАТО втручається у внутрішні процеси, що відбуваються в країнах-учасниках Плану дій щодо членства? Скільки вказівок дає НАТО, визначаючи необхідність проведення тих чи інших реформ, необхідних для вступу до НАТО? Які основні вимоги до країн для успішної участі у Плані дій щодо членства?

Дійсно, План дій щодо членства налічує багато вимог. Щоб з'ясувати, що є тому причиною і чому саме так склалося, необхідно зрозуміти саму природу цієї програми. Я гадаю, що це поширена помилка — вважати, ніби за допомогою Плану дій щодо членства НАТО готує країни-претенденти, які мають приєднатися до Альянсу; що НАТО визначає цілі та вказує претендентам, як їх досягти. Насправді це не так! НАТО не робить претендентам жодних вказівок стосовно того, що саме необхідно робити; навпаки, країни-претенденти визначають, що необхідно зробити саме їм, щоб підготуватися до вступу. НАТО та країни-союзниці надають інформацію та поради, висловлюють свої думки і сподівання, вносять пропозиції. Але те, яких саме цілей досягати, яким чином це робити, у який спосіб і за рахунок чого, залежить лише від країни-претендента. З Брюсселя не надходить жодних наказів! Також ніхто нічого не обіцяє. І приєднання до Плану дій щодо членства не гарантує членства в майбутньому. Воно гарантує експертну допомогу НАТО на шляху країни до членства. Те, як країни

скористаються цією допомогою і як вони впроваджуватимуть реформи, залежить винятково від них самих.

План дій щодо членства містить вимоги лише в тому сенсі, в якому цього прагне претендент. Дійсно, всі країни-претенденти запрошували представників НАТО та союзників і надавали їм можливість досить прискіпливо оцінювати їх “зсередини”. На мою думку, це відбувалося тому, що ці країни бажають отримати корисні та ефективні поради. Якщо План дій щодо членства буде поверховим, то він не зможе стати основою для дорадчої діяльності. Звісно, країни-союзниці — це жорсткі, критичні та вимогливі партнери Плану дій. Щоб досягти успіху, кожна країна має бути готовою дослухатися до їх порад і, що більш важливо, демонструвати реальні зміни. Успішне виконання Плану дій щодо членства цілком залежить від якостей, необхідних для успішного реформування країни: ні більше, ні менше.

– Як колишній член польської делегації на переговорах про вступ до НАТО, як голова директорату в Міжнародному секретаріаті НАТО та відповідальний за План дій щодо членства, Ви мали унікальну можливість спостерігати в розвитку процедуру приєднання до НАТО протягом років. Які проблеми допоміг виявити План дій щодо членства та які уроки винести після приєднання Польщі, Угорщини та Чехії? Які саме уроки були винесені протягом трьох років існування Плану дій щодо членства? Яку користь вони можуть принести тим, хто приєднується до програми в майбутніх циклах Плану дій?

Насамперед, я з гордістю хотів би зазначити, що Польща також брала участь у створенні Плану дій щодо членства. Ще в 1996р. моя країна пропонувала подібну річ, сподіваючись на допомогу НАТО в розробці проекту Національної стратегії інтеграції. І те, що було неможливим з політичних причин у 1996р., стало реальністю в 1999р., за активної підтримки Польщі та її безпосереднього внеску як одного з нових членів НАТО. Легко уявити різницю між становищем країн, запрошених на самміт у 1997р., і тих, що були запрошені до Праги. Багато кроків, здійснених у Польщі до 1997р., ґрунтувалися на наших власних уявленнях про діяльність НАТО. Мадридський самміт і переговори про приєднання відкрили нам доступ до “таємниць” НАТО та змусили негайно переглянути наші погляди, плани, послідовність наших дій і методи роботи. А зараз, на відміну від нас, країни, запрошені на переговори, вже є справжніми “експертами” з НАТО, які досягнули поставленої мети. Те, що було колись справжнім відкриттям для Польщі, зараз — добре знана річ для Словаччини і Болгарії. Отже, на сьогоднішній день План дій щодо членства сам по собі є уроком, винесеним із вступу Чехії, Угорщини та Польщі.

Що стосується уроків для нинішніх і майбутніх учасників програми, то їх багато, але я б висловив їх одним словом: “реалізм”. Протягом чотирьох циклів Плану дій щодо членства головне побажання НАТО країнам-претендентам на вступ звучало так: “будьте реалістами”. По-перше, узгодьте свої бажання зі своїми можливостями; ваші плани не повинні вразити, вони мають бути реальними. По-друге,



потрібно, щоб система оборони була підготовлена до конфліктів майбутнього, а не до війн минулого; важко озброєні армії — це марна витрата грошей. Звичайно, набагато легше сказати, ніж зробити, але нашим спільним досягненням є той факт, що всі країни-претенденти досягли успіхів у засвоєнні цього уроку та втіленні його як у теорії, так і на практиці, при реформуванні оборонної сфери.

– Країни “Вільнюської сімки”, як і країни “Вишеградської трійки”, різняться за розміром, географічним розташуванням, історією і культурою. Чи були якісь значні відмінності у вимогах до менших та більших країн-учасниць Плану дій щодо членства? Як Ви гадаєте, які вимоги буде складніше всього задовольнити великій пострадянській державі, якою є Україна, в разі приєднання до Плану дій щодо членства?

НАТО не виокремлює нікого з країн-претендентів, виходячи з їх розміру, географічного розташування, історії або якихось інших чинників. Стандарти членства однакові для всіх країн, а однакове ставлення до всіх претендентів є основою цілісності та ефективності цього процесу. Звісно, як я зазначив раніше, до кожної країни має бути окремий підхід, і поради, які надає НАТО, мають бути пристосовані до особливостей і умов кожної з країн. Ми ніколи не заперечували, що існує безліч способів досягнення стандартів, необхідних для членства в НАТО, та завжди поважали вибір кожної країни. Ми ніколи не розділяли країни-претенденти чи проблеми, з якими вони стикаються. Проте, навіть коли б ми це робили, то розмір навряд чи був би вирішальним фактором. Так само, як і радянське минуле. Наприклад, країни Балтії були змушені розпочати створення збройних сил практично з нуля. Проблема ж України полягає у необхідності суттєво зменшити та повністю модернізувати її завелику Воєнну організацію. У цьому Україна більш схожа на Польщу, ніж на Литву. Крім того, норми демократичного устрою, включаючи оборону, не залежать від розміру країни або її історії.

Способи фінансування, контролю, управління та використання збройних сил однакові в усіх демократичних державах.

Це ж стосується і більш загальних демократичних стандартів. А взагалі, на мою думку, українці краще знають, чому їм слід приділити пильну увагу, щоб зробити свою країну надійним, готовим до співпраці та процвітаючим членом Євroatлантичної співдружності.

– Крім рішення про розширення, на Празькому самміті було прийнято ряд рішень стосовно реорганізації НАТО. Як ці рішення можуть вплинути на вимоги Плану дій щодо членства?

НАТО насправді зазнає змін, але це не новина для тих, хто знайомий з діяльністю Альянсу. За останні 13 років кожного разу, коли історія виходила на новий виток, критики казали, що НАТО знаходиться поза грою. Але НАТО не тільки не залишався поза грою, але й був інструментом творення змін. Ця унікальна здатність НАТО до пристосування пояснюється готовністю й можливістю кожної з країн-союзниць зустріти зміни та здатністю реагувати на них. Претенденти на вступ повинні продемонструвати такі ж якості: вони мають бути готовими до коригування реформ відповідно до еволюції Альянсу. Країни, що невдовзі приєднаються до НАТО, продемонстрували ці якості. Альянс дуже змінився відтоді, коли вони вирішили приєднатися до нього 10 років тому. Проте, сьогодні вони вже готові зробити свій чималий внесок у здійснення змін.

Звичайно, дотримуючись основних принципів Плану дій щодо членства, НАТО не буде вказувати країнам-претендентам, що саме вони мають робити. Існують різні способи впровадження реформ і пристосування до змін. Проте, ми будемо надавати повну та об'єктивну інформацію про зміни, яких зазнає Альянс, і готові допомогти країнам-претендентам у



впровадженні змін, які вони самі бажатимуть здійснити, враховуючи еволюцію Альянсу. Внаслідок цього, зміняться окремі пункти Плану дій щодо членства з питань оборони — відповідно до змін у НАТО та готовності претендентів враховувати їх. Але це не буде нововведенням; План дій щодо членства завжди функціонував таким чином. Водночас, збережеться послідовність процесу. Головні стандарти членства, що випливають з Вашингтонського договору та “Дослідження питання розширення НАТО” (1995р.), залишаться дороговказами для всіх країн, що бажать вважатися серйозними претендентами. І будь-яка країна, яка відповідатиме цим стандартам, зможе зробити внесок у діяльність НАТО — такого, яким цей союз є сьогодні і яким він буде в майбутньому. ■

УКРАЇНСЬКИЙ ПЛАН ДІЙ ЩОДО ЧЛЕНСТВА В НАТО: ЯКИМ ВІН МАВ БИ БУТИ?



Леонід ПОЛЯКОВ,
директор воєнних програм
Центру Разумкова



Джеймс ГРІН,
незалежний експерт,
співдиректор проекту

Після десяти років активного співробітництва з НАТО Україна вирішила вступити до цієї авторитетної міжнародної організації. Таке надзвичайно важливе для майбутнього країни рішення, в разі його успішної реалізації, дасть Україні справжні гарантії безпеки, яких вона зараз не має, і дозволить забезпечити ряд інших важливих національних інтересів¹.

Водночас, рішення про вступ до НАТО на теперішньому етапі розширення Альянсу пов'язане з необхідністю виконання складної і відповідальної процедури участі у так званому Плані дій щодо членства в НАТО — ПДЧ (*Membership Action Plan — MAP*).

З метою більш чіткого визначення параметрів майбутнього українського ПДЧ, Центр Разумкова здійснив дослідження, основним результатом якого є конкретні пропозиції до українського ПДЧ, розміщені на сторінках цього журналу.

У цій статті автори аналізують вимоги НАТО до змісту ПДЧ і пропонують своє бачення основних чинників, що визначають перспективи вступу України до НАТО в контексті вірогідного залучення України до процесу ПДЧ протягом найближчих кількох років.

1. СТРУКТУРА І ЗМІСТ ПДЧ

Основні параметри ПДЧ сформульовані у так званому Вашингтонському документі² (1999р.), покликаному сприяти країнам-претендентам на вступ до НАТО (далі — претендентам) у визначенні практичних завдань і планових показників у ході підготовки до вступу. Положення ПДЧ базуються на досвіді попередніх раундів розширення НАТО, а також на новому баченні Альянсом пріоритетів безпеки після закінчення холодної війни.

Цей, як ніколи раніше, формалізований процес підготовки до вступу, НАТО запровадив після проведення ґрунтовного “Дослідження з питань розширення НАТО” (1995р.), яким визначені як основні, концептуальні погляди самого Альянсу на подальше розширення, так і шляхи забезпечення якісного інтегрування претендентів до політичних і військових структур НАТО³.

Виходячи з вимоги збереження та підсилення основних функцій НАТО під час його розширення, “Дослідження”, а слідом за ним — і ПДЧ, визначили конкретні вимоги до претендентів з ключових питань діяльності Альянсу. Нижче подано коротке пояснення структури ПДЧ та змісту його головних питань на підставі як “Дослідження”, так і вже набутого іншими країнами досвіду виконання ПДЧ.

Структура ПДЧ

Формат ПДЧ має за мету, зокрема, забезпечити можливість членам НАТО надавати поради і консультації претендентам під час їх підготовки до вступу. ПДЧ передбачає, що претенденти щороку представлятимуть свої річні програми підготовки до можливого вступу — цей документ відомий як Національна річна програма (НРП). НРП має складатися з п'яти розділів, пов'язаних зі сферами роботи під час підготовки:

¹ Докладніше див. інтерв'ю В.Горбуліна, розміщене в цьому журналі.

² Див.: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>.

³ Див.: <http://www.nato.int/docu/basicxtxt/enl-9501.htm>.

Розділ 1. Політичні та економічні питання — врегулювання всіх міжнародних, етнічних чи територіальних спорів мирним шляхом; забезпечення законності і прав людини; встановлення демократичного контролю над збройними силами; підтримка стабільності і добробуту шляхом забезпечення економічних свобод, соціальної справедливості та захисту довкілля.

Розділ 2. Оборонні та військові питання — забезпечення здатності країни робити внесок у колективну оборону і нові завдання Альянсу.

Розділ 3. Ресурсні питання — забезпечення здатності виділяти достатні ресурси для виконання своїх зобов'язань перед Альянсом.

Розділ 4. Питання інформаційної безпеки — запровадження і підтримка процедур, необхідних для захисту таємної інформації.

Розділ 5. Питання законодавчого забезпечення — приведення у відповідність угод із НАТО та внутрішнього законодавства.

Для кожного з розділів НРП має: визначити принципові проблемні питання (*issues*); сформулювати цілі, яких необхідно досягти для вирішення цих питань (*objectives*); містити перелік конкретних заходів (*steps*), яких необхідно вжити для досягнення цих цілей; визначити органи, відповідальні за виконання заходів, а також, де потрібно, терміни виконання.

НРП є деталізованими документами, що використовуються не лише претендентом, а й для двосторонніх консультацій з НАТО. Крім цього, результати їх виконання прискіплюються оцінюються Альянсом, іноді доволі критично. З огляду на певну чутливість змісту НРП та небажання привертати надмірну увагу до окремих положень у сфері оборони і безпеки, ці документи, хоч вони і не є таємними, як правило не публікуються для широкого загалу. Для інформування громадськості урядами претендентів, як правило, готується документ під назвою “Узагальнені положення” (*Executive Summary*) на весь період дії ПДЧ, а також короткі узагальнені положення на кожний з етапів ПДЧ. Такі документи, як правило розробляються за тією ж структурою, що й реальний ПДЧ, із зазначенням пріоритетів і цілей, однак зі значними узагальненнями щодо заходів.

Зміст ПДЧ

Розділ 1. Політичні та економічні питання

Внутрішня політика

Будучи основою спільних демократичних цінностей НАТО, ці питання знаходяться в центрі уваги країн-членів НАТО (особливо в цій сфері у претендента є проблеми). Питання внутрішньої політики користуються найбільшою увагою членів Альянсу, зокрема, їх законодавчих органів — при обговоренні питань ратифікації протоколів про вступ. Перелік основних вимог зводиться до наступного.

❖ **Формування потужних вільних інститутів і практичне підтвердження принципів демократії, захист**

особистих свобод і верховенства права. Такі демократичні механізми, як вільні й справедливі вибори та формування уряду більшості, мають ключове значення, поряд із захистом основних політичних прав і свобод людини (свобода преси, релігійні свободи) юридичним захистом, захистом прав дітей та меншин. Демократія на практиці також вимагає конструктивних відносин між державою та суспільством. Від багатьох претендентів НАТО вимагав проведення конституційної, політичної, судової та адміністративної реформ⁴.

❖ **Підтримання довгострокової стабільності та добробуту.** Для забезпечення стабільності важливі такі обмеження влади, як розподіл повноважень та система стримувань і противаг між її гілками — законодавчою, виконавчою, судовою. Важливе значення має також залучення громадян до політики: якщо люди не вірять, що з їх думками і очікуваннями рахуються, вони впадають в апатію або вдаються до протестних дій. Етнічне чи територіальне розмежування підвищує ризик ізоляції; тому НАТО недвозначно вимагає від претендентів мирного врегулювання етнічних спорів або спорів про внутрішню юрисдикцію згідно з принципами ОБСЄ. Безболісний перехід політичної влади від однієї партії (політичної сили) до іншої також є важливою ознакою довгострокової демократичної стабільності в країні.

❖ **Виконання політичних зобов'язань щодо спільної оборони в НАТО.** Очікується, що союзники поділятимуть ролі, ризики, відповідальність, витрати та вигоди від досягнення спільних цілей і завдань безпеки. Фінансування для забезпечення таких оборонних зобов'язань (зокрема, виконання завдань, визначених для збройних сил), складний політичний вибір у кризовій ситуації та (для претендентів) здійснення складних і болісних реформ вимагають політичної волі⁵. Для цього потрібне сильне керівництво з боку високопоставлених політиків і посадовців, чіткий “консенсус з питань оборони” політичних сил та заснована на поінформованості суспільна підтримка. Забезпечення такого консенсусу та підтримки вимагає чесного і змістовного діалогу державних інститутів, політичних партій, неурядових організацій, ЗМІ та громадськості.

❖ **Демократичний цивільний контроль над збройними силами** є важливим елементом стабільної демократичної системи. Він включає три головні складові: уряд має бути здатним розробляти та реалізовувати оборонну політику та політику безпеки; парламент має бути здатним контролювати як політику уряду, так і її виконання збройними силами та силами безпеки; суспільство повинно мати інформацію та доступ до незалежних експертних оцінок для забезпечення підзвітності політиків⁶.

❖ **Наявність адміністративних можливостей для здійснення реформ.** Глибина здійснюваних претендентами реформ часто свідчить про низьку ефективність національних управлінських структур. Ключове значення мають освіта та підготовка, серед іншого — знання англійської мови. Ініціативи з проведення

⁴ Докладніше див. інтерв'ю Я.Сконечка, розміщене в цьому журналі.

⁵ Докладніше див. інтерв'ю М.Дюре, розміщене в цьому журналі.

⁶ Про досвід Польщі у вирішенні проблем демократичного цивільного контролю див. статтю А.Каркошки “Оборонні аспекти підготовки до членства в НАТО: досвід Польщі”, розміщену в цьому журналі.

адміністративної реформи та належного керівництва також можуть допомогти у зміцненні демократичних структур, підвищенні стабільності та добробуту.

❖ **Боротьба з корупцією.** Корупція в політиці та управлінні загрожує особистій безпеці кожного громадянина і руйнує стосунки між державою та суспільством, на яких ґрунтуються внутрішня стабільність і національна оборона. Боротьба з корупцією є головним питанням для більшості претендентів, насамперед — Болгарії, Латвії, Румунії та Словаччини.

Зовнішня політика

Ця сфера має важливе значення для забезпечення консенсусу в рамках НАТО з питань безпеки, а також для підтримання безпеки і стабільності в межах Альянсу та в усьому євроатлантичному регіоні. Основні вимоги у цій сфері зводяться до наступного.

❖ **Перегляд концепцій зовнішньої політики та національної безпеки, реформування політики та інститутів.** НАТО очікує від претендентів дотримання Стратегічної концепції НАТО, угод НАТО-ЄС, Основного положення акту НАТО-Росія (тепер — Рада НАТО-Росія) та Хартії про особливе партнерство між Україною і НАТО. Альянс також очікує, що претенденти діятимуть як *де-факто* союзники, надаючи консультації та підтримку з питань, які викликають стурбованість. Як мінімум, це вимагає перегляду національної політики; також може знадобитися перебудова національних інститутів, що займаються розробкою, координацією та реалізацією зовнішньої політики та політики національної безпеки.

❖ **Підтримка забезпечення консенсусу в НАТО.** Утвердження культури консенсусу вимагає терпіння та довгострокових зобов'язань. Цей процес має ґрунтуватися на практичних механізмах: національних представництвах при НАТО, центральних структурах і процедурах та зв'язках з антикризовим підрозділом уряду претендента.

❖ **Розвиток добросусідських відносин і мирне врегулювання спорів** мають важливе значення для підтримання стабільності всередині Альянсу та навколо нього. При цьому враховуються двосторонні, багатосторонні та регіональні відносини. Особливо важливе значення має мирне врегулювання територіальних спорів.

❖ **Підтримка зусиль НАТО із забезпечення стабільності в євроатлантичному регіоні.** Союзники по НАТО регулярно обмінюються інформацією, координують позиції в ОБСЄ та з питань контролю над озброєннями. Претенденти мають підтримувати ОБСЄ та діяльність з контролю над озброєннями і консультуватися з союзниками. НАТО очікує від претендентів підтримки та участі в Раді Євроатлантичного партнерства (РЕАП) і Програмі “Партнерство заради миру” (ПЗМ), координації дій країн стосовно ЄС і НАТО та подальшої підтримки політики “відкритих дверей” Альянсу. Претенденти також мають підтримувати поточні операції, що проводяться під егідою НАТО.

❖ **Експортний контроль.** Нинішня стурбованість появою зброї у безвідповідальних держав чи недержавних утворень — включаючи зброю масового знищення та ракетні технології — означає, що претендентам доведеться підвищувати ефективність національних режимів експортного контролю.



Економічні питання

Економіка забезпечує стабільність, добробут і довгострокову здатність претендента забезпечувати виконання зобов'язань перед НАТО без негативних наслідків для суспільства. Нижче викладені основні вимоги у сфері економіки.

❖ **Ринкові реформи та макроекономічне зростання.** Від претендентів очікується підтвердження відданості економічній свободі; важливими питаннями є лібералізація ринку, приватизація, макроекономічна стабільність і покращення бізнесового (інвестиційного) клімату.

❖ **Підтримання довгострокової стабільності та добробуту.** Залучення всіх і кожного має для економічного життя країни таке ж важливе значення, як і для політичного. Підтримка малого та середнього бізнесу, реформування системи соціального забезпечення та інвестування в освіту (людський капітал), перепідготовка військовослужбовців для цивільного життя сприяють залученню всіх громадян. Боротьба з корупцією та організованою злочинністю є не менш важливою передумовою стабільності. Регіональні економічні зв'язки також є ефективним інструментом підтримання стабільних політичних та економічних відносин із сусідами.

❖ **Економічні питання, пов'язані з безпекою.** Гальмування реформ, низька конкурентоспроможність, погіршення інфраструктури чи залежність від інших країн у таких галузях, як енергетика, оборона або транспорт, можуть справляти негативний стратегічний вплив на національну стабільність та оборонні можливості.

Розділ 2. Оборонні (військові) питання

Ця галузь важлива, з огляду на те, щоб претенденти могли робити військовий внесок у колективну оборону (на союзній або українській території) та сприяти виконанню нових завдань Альянсу. Готовність претендентів докладати зусиль задля поступового підвищення військових можливостей є одним із чинників, що визначають придатність претендентів до членства в НАТО.

❖ **Адаптація оборонних концепцій і воєнних доктрин.** НАТО очікує від претендентів дотримання

підходу до безпеки, визначеного у Стратегічній концепції Альянсу (1999р). НАТО також надає пріоритет забезпеченню взаємосумісності воєнних доктрин. Крім того, зміни у зовнішній політиці держав і концепціях національної безпеки, розглянуті вище (“Зовнішня політика”), ймовірно, впливатимуть на стратегічні уявлення у сфері оборони. Розгляд і перегляд змісту та методології стратегічних документів має важливе значення для забезпечення їх відповідності новим уявленнями і визначає орієнтири для планування структури сил.

❖ **Створення сил, здатних підтримувати виконання завдань НАТО.** Для цього потрібні: можливість розгортання та ведення тривалих самостійних дій; захист від ядерної, хімічної, біологічної та радіологічної зброї; система командування, управління та зв'язку; система розвідки, спостереження та виявлення цілей; боєздатність. Для досягнення цього більшість претендентів розробили і виконують довгострокові плани реформування.

❖ **Підтримка Альянсу при поширенні Статті 5 Вашингтонського договору (1949р.)⁷ на претендентів.** Для цього потрібні угоди щодо підтримки країни перебування, механізми імплементації, розвинута інфраструктура та проведення на своїй території навчань для ознайомлення і регулярної перевірки можливостей з підсилення.

❖ **Адаптація національних структур, політики і процедур для виконання зобов'язань НАТО.** Для виконання визначених для збройних сил завдань урядам претендентів потрібні органи та процедури для ефективно розробки оборонної політики і політики безпеки у відповідності до економічних і політичних реалій та для її ефективного здійснення. Ключовими питаннями є: перебудова центральних оборонних відомств (Міністерства оборони, Генерального штабу, командувань видів збройних сил), реформа управління (особовим складом, бюджетно-ресурсного, фінансово-бюджетного, оборонного планування) та створення механізмів міжвідомчої координації. Для підвищення ефективності оборонного та оперативного планування відповідні структури та процедури мають бути наближені до моделей союзників.

❖ **Стандартизація та взаємосумісність.** Пріоритетами у цій галузі є: мовна підготовка; доктрини; сумісність систем командування, управління та зв'язку, стратегічних перевезень, тилового забезпечення, освіти та підготовки особового складу. Завдяки ПЗМ претенденти вже досягли суттєвого прогресу в цій сфері.

❖ **Підготовка до участі у спільних установах та органах НАТО.** Претенденти мають готувати офіцерів і цивільних фахівців для служби у військових штабах та інших органах НАТО. Створення резерву претендентів вимагає визначення наперед особового складу для його подальшого навчання та підготовки.

❖ **Підтримка співпраці з країнами-партнерами в рамках ПЗМ.** Претенденти мають і надалі цілковито підтримувати ПЗМ і намагатися збільшувати свій внесок у її фінансування.

Розділ 3. Питання ресурсів

Претенденти мають виділяти достатньо ресурсів для забезпечення виконання національних зобов'язань перед НАТО та спільних витрат. Це вимагає виділення достатніх бюджетних коштів і визначення національних структур для ефективного розпорядження цими бюджетними ресурсами.

Розділ 4. Питання інформаційної безпеки

Від претендентів очікується запровадження достатніх запобіжних заходів і процедур для гарантування збереження таємних матеріалів НАТО.

Розділ 5. Юридичні питання

Претенденти повинні адаптувати національне законодавство для виконання зобов'язань з колективної оборони та юридичних домовленостей і угод, на яких ґрунтується співробітництво з НАТО, включаючи: Північноатлантичний договір; угоди про статус сил, штабів та особового складу НАТО; угоди про безпеку інформації.

Розділ 6. Імплементація та координація

Хоча це питання не виокремлене в ПДЧ, деякі претенденти включили його до шостого розділу. Створюючи структури імплементації, претенденти віддають перевагу використанню наявних урядових інституцій для планування та імплементації, зі створенням, у разі потреби, додаткових координаційних органів і робочих груп.

❖ **Механізми імплементації.** До них належать інституційні заходи, механізми міжвідомчої співпраці та керівництво загальним процесом імплементації.

❖ **Механізми контролю над виконанням.** До них належать заходи урядового контролю над виконанням і коригування планів, заходи парламентського контролю та інформування громадськості.

❖ **Механізми міжнародної допомоги.** До них належать ПЗМ, двостороння допомога, стратегічне партнерство та спонсорвання. Цілеспрямований програмний підхід, з виділенням достатніх людських і фінансових ресурсів, має важливе значення для забезпечення максимальної ефективності ПЗМ, а також інших програм міжнародної співпраці та допомоги.

❖ **Узгодження з іншими процесами.** Претенденти мають узгоджувати заходи з підготовки до членства в НАТО з внутрішніми реформами та програмами співпраці з Європейським Союзом.

Загалом, включати чи не включати певні внутрішньополітичні, економічні, оборонні та інші заходи до ПДЧ — це справа країни-претендента. На етапі виконання ПДЧ НАТО має намір і буде перейматися проблемними питаннями і надавати відповідну допомогу. Однак, НАТО не втручатиметься у внутрішні справи країни і не наполягатиме на тих чи інших конкретних змінах, а лише констатуватиме прогрес наприкінці кожного року і остаточно визначатиме свою позицію щодо готовності претендентів на черговому самміті Альянсу.

⁷ Див.: Довідник НАТО. — Київ, 1999, с.539-543.



ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УЧАСТІ В ПДЧ	
Внутрішньополітичні аспекти	
Боротьба з корупцією (В Болгарії і Румунії залишається проблемою №1)	
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Обмеження повноважень Уряду стосовно видачі ліцензій, дозволів, реєстрації, узгодження та пільг. Міжвідомча робоча група перевірила 361 режим регулювання, скасувала 70, змінила 118. Створення спеціальних антикорупційних підрозділів у структурах міністерств внутрішніх справ, юстиції, фінансів.
Латвія	<ul style="list-style-type: none"> Створення бюро із запобігання та боротьби з корупцією, що відповідає за виконання заходів і міжвідомчу координацію. Прийняття парламентським комітетом Національної стратегії запобігання, боротьби та інформування населення. Створення консультативної групи зарубіжних радників для кращої координації впровадження зовнішніх порад і допомоги.
Румунія	<ul style="list-style-type: none"> Створення автономного і незалежного антикорупційного управління, що має свій бюджет, структуру центральних і місцевих органів, звітує Парламенту. Прийняття комплексного антикорупційного закону, закону про лобістську діяльність, судового та кримінального кодексів. Створення національного відділу захисту свідків.
Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> Розробка Національної програми боротьби з корупцією із залученням неурядових організацій, в т.ч. <i>Transparency International</i>. Уряд також співпрацює з <i>Transparency International</i> у сфері інформування населення. Запровадження посади Спеціального прокурора та спеціального суду з питань корупції та організованої злочинності. Спрощення видачі урядових ліцензій і дозволів; запровадження нової системи прийому на роботу в державні органи. Включення до Закону про державну службу норми, що забороняє прийом подарунків і вимагає оприлюднення конфліктних ситуацій. Прийняття законів, що підвищують прозорість урядових закупівель і фінансування політичних партій; встановлюють принципи та стандарти політичного лобювання; посилюють управлінський контроль над державними підприємствами та прозорість передачі цінних паперів.
Права людини/національні меншини	
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Створення Національної ради з етнічних і демографічних питань при Раді Міністрів як органу міжвідомчої координації на чолі з міністром без портфеля (в Раді представлені: 10 міністерств, 4 інших урядових установи, 35 громадських організацій).
Румунія	<ul style="list-style-type: none"> Захист дітей підвищенням стандартів виховання, ремонту притулків і вдосконалення системи усиновлення.
Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> Впровадження європейської системи захисту національних меншин і мов (дев'ять мов, у т.ч. українська).
Політична, адміністративна, судова реформи	
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Адаптація до європейських стандартів прозорості та об'єктивності діяльності судів; реформа стандартів і механізмів підбору суддів, прокурорів, слідчих; удосконалення системи юридичної освіти.
Румунія	<ul style="list-style-type: none"> Покращення інфраструктури судової системи. Реформування державної служби; децентралізація державної адміністрації; збільшення кількості спеціалістів у Європейських інтеграційних структурах.
Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> Завершення аудиту державної адміністрації; підготовка її децентралізації та модернізації. Внесення змін до Конституції стосовно: розширення повноважень Конституційного суду, посилення незалежності судів, зміцнення політичної незалежності Національного банку; посилення Верховного відділу аудиту, створення законодавчої бази для національного омбудсмена.
Демократичний контроль над збройними силами	
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Отримання Парламентом річного звіту про стан оборони та Збройних Сил; проходження працівниками секретаріату Парламенту підготовки з питань роботи Парламентської асамблеї НАТО, ознайомчого курсу з питань оборони при болгарському Оборонно-штабному коледжі.
Латвія	<ul style="list-style-type: none"> Затвердження Концепції цивільно-військового співробітництва. Отримання Парламентом регулярних звітів від Міністерства оборони, у т.ч. про Оборонний огляд і про управління ресурсами.
Чехія	<ul style="list-style-type: none"> Запровадження дієвого парламентського контролю над секторами оборони та розвідки, що, серед іншого, передбачає спеціальні розслідування.
Польща	<ul style="list-style-type: none"> Прийняття Закону про Міністерство оборони, яким воно визначене головним органом управління національною обороною, особовим складом, адміністрацією і фінансами Збройних Сил.
Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> Забезпечення активної ролі опозиції у діяльності парламентських комітетів з питань оборони та розвідки; зміни стимульовані дослідженням, проведеним Міністерством оборони Великої Британії.
Політичні зобов'язання	
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Імплементация інформаційної стратегії стосовно НАТО під егідою Міністерства закордонних справ. Створення неурядового Центру інформації НАТО за урядової фінансової підтримки.
Угорщина	<ul style="list-style-type: none"> Недооцінка важливості розбудови оборонної спільноти в суспільстві та Парламенті; зниження громадської та політичної підтримки; бюджет коливається в межах 1,4-1,7% ВВП.
Румунія	<ul style="list-style-type: none"> Фінансування Урядом конференцій, досліджень, дискусій, візитів громадських лідерів до НАТО. Бюджетне фінансування Центру інформації НАТО.
Зовнішньополітичні аспекти	
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Вдосконалення системи експортного контролю: підготовка митників за допомогою НАТО, ЄС; навчання ліцензованих дилерів; заохочення зовнішніх інвестицій у військово-промисловий комплекс для допомоги в переорієнтації болгарського "експорту спеціальних товарів".
Латвія	<ul style="list-style-type: none"> Створення при Міністерстві оборони відділу інфраструктури НАТО та групи стандартизації.
Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> Вдосконалення системи експортного контролю шляхом затвердження системи видачі ліцензій через аукціон.
Економічні аспекти	
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Лібералізація енергопостачання: виробництво відокремлено від розповсюдження; законодавча база, правила та процедури ринкової моделі співпадають із загальними директивами ЄС щодо правил внутрішнього ринку газу та електроенергії ЄС.
Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> Забезпечення відповідності параметрів сектора малого бізнесу стандартам ЄС; зменшення податків і регулювання, покращення доступу до фінансів. Покращення інвестиційного клімату завдяки гнучкому Трудовому кодексу, підтримці стратегічних інвестицій, створенню індустріальних парків. Оптимізація державного матеріального резерву на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру та криз.
Оборонні аспекти	
Управління обороною	
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Створення інтегрованої структури Міністерства оборони (натовського зразка) до кінця 2003р.
Латвія	<ul style="list-style-type: none"> Запровадження інтегрованих за стандартами НАТО системи планування, програмування, фінансування (PPBS). Вивчення PPBS включено до програми підготовки курсантів. Запровадження комп'ютеризованих розрахунків з особовим складом.
Угорщина	<ul style="list-style-type: none"> Труднощі з впровадженням американсько-угорської моделі управління оборонними ресурсами, що свідчить про неспроможність прогнозування вартості варіантів різноманітних програм. Це у поєднанні зі змінами в політиці та коливаннями бюджету призвело до хронічної неспроможності досягти стандартів сил НАТО.
Румунія	<ul style="list-style-type: none"> Реструктуризація оборонного бюджету за головними програмами, які щорічно затверджуються Парламентом.
Забезпечення взаємосумісності	
Болгарія	<ul style="list-style-type: none"> Забезпечення прийнятими в НАТО тактичними засобами зв'язку однієї механізованої бригади, кількох підрозділів, двох аеродромів, кількох кораблів. Забезпечення повної взаємосумісності з НАТО однієї авіабази. Запровадження у Збройних Силах документів із стандартів НАТО. Розробка доктрин, концепцій, статутів і настанов з підготовки, навчання та перевірки відповідно до стандартів НАТО.
Латвія	<ul style="list-style-type: none"> Забезпечення сумісності Балтійської системи управління повітряним рухом та системи управління повітряним рухом і пошуковими операціями НАТО. Створення Командування підготовки та доктрин для проведення підготовки та навчання за стандартами НАТО. Стандартизація індивідуальної та колективної підготовки і доктрин, поступове впровадження системи підготовки та доктрин НАТО. Запровадження Доктрини сухопутних сил НАТО.
Імплементация та координація	
Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> Координація виконання Національної програми підготовки до членства в НАТО з боку Урядового комітету під співголюванням міністрів закордонних справ та оборони. Секретаріат комітету діє при Міністерстві закордонних справ; 14 міністрів беруть участь у роботі 11 цільових робочих груп. Фінансування складає \$25 млн. із загального бюджету (з них \$20 млн. йде на оборону) плюс \$32 млн. безпосередньо з оборонного бюджету.

2. ПРІОРИТЕТИ ПДЧ УКРАЇНИ

Загальний контекст

Головним висновком “Дослідження з питань розширення НАТО” було те, що “фундаментальні цілі Альянсу повинні залишитися незмінними” — охорона ідеалів свободи, спільної історичної та культурної спадщини, цивілізаційних цінностей держав-членів і народів Альянсу за рахунок дотримання закладених в основоположному Вашингтонському договорі принципів “демократії, індивідуальної свободи та верховенства права”.

В ході майбутніх етапів розширення НАТО прагне (виходячи з інтересів оборони і безпеки), в першу чергу, запобігти вступу країни, яка могла б підірвати основоположні політичні та економічні цінності. Без цих цінностей існування Альянсу втратило б сенс.

Тому, зовсім не випадково серед пріоритетів ПДЧ саме питання політики і економіки, а не оборони, займають чільне місце. Альянс називає себе політико-військовим союзом, ще раз підтверджуючи класичну істину що війна, військові питання — це завжди продовження політики. Решта питань — оборони, ресурсів, інформаційної безпеки та юридичні — відіграватимуть по відношенню до питань політики і економіки загалом підлеглу роль, роль забезпечення необхідних можливостей у сферах оборони і безпеки. При цьому, з огляду на оборонний характер Альянсу, питання оборони безумовно займають особливе місце.

Незважаючи на те, що критерії вступу до НАТО, на відміну від критеріїв вступу до ЄС чи СОТ, визначені в досить загальному вигляді, однак і в цьому загальному переліку виділені певні пріоритети. Експерти Центру Разумкова здійснили аналіз відповідності України пріоритетам НАТО на основі об’єктивних вимог: базових принципів, закладених у Конституції України (Україна є правовою, демократичною, соціальною державою); принципів організацій безпеки, до яких Україна вже входить (ООН і ОБСЄ); вимог до членства в ЄС і СОТ організації торгівлі, до яких Україна прагне увійти.

З урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду співпраці з НАТО, зокрема, досвіду нових членів НАТО і претендентів на вступ, що беруть участь у ПДЧ, експерти Центру визначили проблемні питання, які Україні треба вирішити для вступу до НАТО. Відповідні пропозиції розміщені в наступному матеріалі цього журналу.

Експерти Центру Разумкова виходили з того, що передумовами та підґрунтям для визначення пропозицій є наступне.

❖ Політичне рішення державного керівництва стосовно вступу до НАТО, офіційно оформлене в Стратегії України щодо Організації Північно-атлантичного договору (НАТО) (схвалена Радою національної безпеки і оборони України 23 травня 2002р.) та закріплене в Законі України “Про основи національної безпеки України” (прийнятий Верховною Радою 19 червня 2003р.).

❖ Оцінка перспектив розвитку НАТО, виходячи з характеристик глобалізаційних процесів, нових тенденцій як взаємодії Альянсу з ЄС, міжнародними інститутами у сфері безпеки, так і розвитку євроатлантичної кооперації.

❖ Практичні кроки України в рамках співробітництва з провідними міжнародними організаціями у сферах безпеки, економіки, фінансів, соціального захисту та ін.

❖ Досвід участі України в миротворчій діяльності, функціонуванні міжнародних режимів нерозповсюдження озброєнь, боротьбі з тероризмом.

Розробка пропозицій до майбутнього ПДЧ здійснювалася в умовах певних обмежень і невизначеностей. *По-перше*, невизначеним є термін прийняття рішення про розробку і початок виконання ПДЧ — відповідно, важко вказати точні терміни виконання заходів. *По-друге*, сьогодні важко прогнозувати, якими будуть наслідки реалізації в Україні конституційної реформи, і чи відбудеться вона до 2004р. взагалі, а відтак — зберігається певна невизначеність щодо виконавчих структур, які мали б відповідати за реалізацію окремих заходів. З огляду на зазначене, рівень деталізації пропозицій і пропоновані терміни виконання у реальному ПДЧ потребують уточнення.

В цьому підрозділі викладені як загальні підходи до визначення конкретних питань, цілей та заходів до майбутнього українського ПДЧ, так і характерні особливості української проблематики в контексті ПДЧ.

Політика і економіка

В питаннях політики і економіки перелік цілей та потрібних для їх досягнення заходів охоплює загально значимі сфери діяльності, результати в яких є необхідною передумовою просування реформ у секторі безпеки та реалізації намірів України приєднатися до НАТО. До цих сфер належать: реформування політичної системи та системи державного управління, забезпечення верховенства права та прав людини; економіка; зовнішня політика.

Заходи у сферах реформування політичної системи та системи державного управління згруповані в окремі розділи, оскільки саме в них визначаються моделі державного устрою та управління, від яких залежать форми та швидкість трансформаційних процесів у всіх інших сферах. Ці заходи орієнтовані на становлення в Україні розвинутої демократичної держави, що означає: підвищення ролі держави в створенні ефективної і стабільної нормативно-правової бази, механізмів дотримання єдиних норм і правил, у забезпеченні національної безпеки та соціального захисту населення⁸; вдосконалення форм планування та координації державою діяльності суспільства в напрямі сталого розвитку⁹; лібералізація державних функцій регулювання економіки та суспільних відносин; підвищення прозорості державної влади (зокрема, підзвітності у сфері контролю над продажем озброєнь і військової техніки) та ефективності боротьби з корупцією¹⁰;

⁸ Див: інтерв’ю з О.Зарубінським, розміщене в цьому журналі.

⁹ Докладніше див. статтю І.Коліушка “Адміністративна реформа як передумова вступу України до НАТО”, розміщену в цьому журналі.

¹⁰ Докладніше див. статтю М. Мельника “Членство в НАТО і корупція несумісні”, розміщену в цьому журналі.



зміцнення та підвищення ролі інститутів демократичного суспільства в усіх сферах. Перелік заходів у сфері забезпечення верховенства права та прав людини, з одного боку, враховує необхідність вирішення складних проблем з досягнення політичної і соціальної стабільності в Україні, а з іншого — засвідчує незворотність намірів України побудувати громадянське, розвинуте суспільство — рівне серед розвинутих європейських демократій. Ці заходи охоплюють наступні сфери: реформу судової системи, забезпечення прав національних меншин, свободи слова, недоторканості особи та її житла, подолання бідності, захист прав власності, довілля, забезпечення доступності та якості охорони здоров'я та освіти¹¹.

Блок економічних заходів сформований з урахуванням наступних аспектів: сумісності процесів набуття членства в НАТО та інтеграції до ЄС; необхідності впровадження в Україні механізмів ринкової економіки та побудови господарчого комплексу, здатного інтегруватися до європейського економічного простору; закріплення та посилення тенденції економічного росту, що спостерігається в Україні останнім часом; створення матеріальної основи реформування та розвитку всіх інших сфер, включаючи воєнну. Сукупність економічних заходів охоплює: забезпечення фінансової стабільності; підвищення ефективності бюджетної політики; створення сприятливого підприємницького середовища; покращання управління державним сектором економіки; лібералізацію державного регулювання економікою; приватизацію і реструктуризацію економіки; забезпечення конкурентоспроможності; досягнення потрібного рівня енергетичної безпеки.

Заходи у сфері зовнішньої політики побудовані на врахуванні національних інтересів України, існуючої геополітичної ситуації, перспектив її розвитку, усвідомленні набутого позитивного та негативного досвіду. Вони покликані забезпечити: відсутність територіальних та інших претензій до України з боку сусідніх держав; розвиток плідного співробітництва з країнами-сусідами, іншими країнами та міжнародними об'єднаннями; наближення до світового та європейського політичного та економічного простору¹².

Особливе місце серед політичних питань у контексті вступу до НАТО займає вимога встановлення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами, а останнім часом ця вимога поширюється і на всю сферу безпеки. З точки зору перспектив України, помітними є певні вагомості здобутки, але водночас, все більш явним стає притаманне Україні принципове обмеження — загальний низький рівень демократичного розвитку всієї системи державного управління, в якій контроль над сферами оборони і безпеки є лише однією серед багатьох важливих складових¹³. Відомо, що окрема складова не може бути набагато ефективнішою, досконалішою, ніж система загалом — це загальновідома аксіома системної організації. Тобто, не може цивільна влада в Україні, яка має рівень довіри населення вкрай низький — повністю

їй довіряють менше 10% населення — ефективно контролювати таку організацію як Збройні Сили, у якої рівень довіри серед громадян значно вищий (повністю довіряють 25-30% громадян). Очевидно, що доки така, не дуже шанована населенням, влада не підвищить свою ефективність і не забезпечить високий рівень довіри з боку громадян, вона не зможе демократично і ефективно реформувати ні армію, ні правоохоронні органи, які реформувати не легше ніж Збройні Сили, а може й важче. Отже, ключ до успіху в розбудові демократичного цивільного контролю — це демократизація самої влади, в першу чергу, а вже потім — контроль над військовими. І ніяк не навпаки. Тому не випадково, що підготовка пропозицій з питань внутрішньої політики і соціально-економічних питань вимагає більшої уваги, порівняно з іншими сферами.

В цьому контексті заслуговує на увагу та обставина, що проголошені НАТО пріоритети фактично співпадають з оцінками громадян України (діаграма "У яких сферах Україні необхідно вирішити найбільше проблем, для забезпечення відповідності високим стандартам НАТО?"). Альянс у визначенні вимог до претендентів на вступ передбачає, перш за все, вирішення політичних і економічних питань і лише потім — оборонні питання. Так само і населення України у своїх оцінках серед сфер, у яких



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

¹¹ Докладніше див. статтю В.Стретовича "Права і свободи українців: декларації недостатньо для вступу до НАТО", розміщену в цьому журналі.

¹² Докладніше див. інтерв'ю А.Зленка, розміщене в цьому журналі.

¹³ Докладніше див. статтю Дж.Шерра "Від документів до дій: чи можна подолати прірву?", розміщену в цьому журналі.

Україні необхідно вирішити найбільше проблем, щоб забезпечити вступ до НАТО, виділяє насамперед економічну (50,5%), внутрішньополітичну (39,7%) і зовнішньополітичну (24,2%). Лише після цього йдуть оборонна (17,1%), законодавча (15,3%) та інші сфери.

Особлива роль оборонної сфери

В оборонній сфері пропозицій до ПДЧ увага зосереджувалася на заходах, потрібних для просування військової реформи в Україні та наближення її Збройних Сил до стандартів НАТО¹⁴. За своїм змістом, заходи відображають невтішні результати попередніх етапів реформування Збройних Сил і спрямовані на інтенсифікацію цього процесу.

Пріоритетними напрямами є: радикальне скорочення Збройних Сил та інших військових формувань; перегляд функцій усередині як Воєнної організації держави, так і Збройних Сил, з наступними структурними змінами в їх складі та позбавленням надлишкових озброєнь і військової техніки; перерозподіл витратних статей оборонного бюджету на користь соціальних і технічних складових; соціальний захист військовослужбовців, які звільняються; перехід на контрактну основу формування військ; покращення якісних параметрів Збройних Сил, підвищення їх боєздатності та спроможності до спільних дій у рамках глобальної і регіональної систем безпеки.

Заходи у сфері оборони охоплюють: оптимізацію державних функцій забезпечення військової безпеки; реорганізацію центрального апарату Міністерства оборони; вдосконалення стратегічного планування; забезпечення всебічної сумісності (структурної, управлінської, матеріально-технічної, кадрової, військової) збройних сил України і НАТО; співробітництво з питань протидії новим загрозам безпеці.

Якби зараз вирішальним питанням було лише “забезпечення здатності країни робити внесок у колективну оборону і нові завдання Альянсу”, то Україна могла б розраховувати на вступ до НАТО вже через три-чотири роки, оскільки, на відміну від політичної і економічної сфер, виконати вимоги оборонної сфери Україні протягом кількох років цілком можливо. Адже від члена НАТО фактично не вимагається повна взаємосумісність Збройних Сил; принциповою вимогою є взаємосумісність певного контингенту, що виділяється для спільних дій в рамках операцій НАТО. І Україна вже на практиці довела, що в окремих сферах, де досягнення позитивних результатів не потребує суттєвих фінансових витрат, її військовослужбовці здатні демонструвати належні організаційні і професійні якості.

Однак, загалом оборонний потенціал України залишається хоч і значним, але малоефективним. Країна продовжує витрачати значні кошти на утримання непотрібних їй військових організацій, через що не вистачає ресурсів для забезпечення оборонних пріоритетів розвитку і модернізації, розв'язання проблем соціального забезпечення, бойової підготовки. Основною причиною такого відставання є невірність ключових внутрішньополітичних і економічних питань, що ускладнює вирішення оборонних проблем.



З огляду на особливу роль оборонної сфери, для уточнення заходів, необхідних для адаптації Збройних Сил до стандартів НАТО, Альянс запровадив процедуру періодичних оборонних оглядів, які зараз є обов'язковими для всіх претендентів. Причиною запровадження такої формальної процедури став негативний досвід нових членів НАТО в інтеграції до воєнної структури Альянсу. Зокрема, найбільше невдоволення НАТО викликала нездатність і слабка зацікавленість Угорщини у запровадженні ефективної системи управління оборонними ресурсами. НАТО набагато прискіпливіше оцінюватиме успіхи претендентів щодо виконання наступних оборонних/військових цілей ПДЧ.

❖ Готовність виділяти визначені контингенти сил для участі в операціях НАТО і приймати на своїй території сили інших країн Альянсу для навчань і проведення операцій.

❖ Виконання планів реструктуризації збройних сил з метою створення гнучких, мобільних і взаємосумісних контингентів.

❖ Розбудова сумісних з НАТО ефективних процедур планування.

Принаймні теоретично, не виключається можливість відмови у вступі тим претендентам, які хоч і отримали запрошення, але не проявили себе в оборонному реформуванні, як того вимагали результати оборонного огляду.

На нашу думку, оборонна сфера могла б певною мірою служити локомотивом майбутнього ПДЧ України. Так склалося, що саме в цій сфері визріли найбільш сприятливі умови для проведення якісних зрушень у напрямі інтеграції України до НАТО. В ході поглиблення реформ оборонної сфери все більш очевидною стає нагальна необхідність демократизації всієї системи державного управління, політичної і економічної сфер, оскільки проблематика військової реформи в Україні вже практично вичерпала ті питання, які військові могли б вирішити без допомоги цивільної влади, без підтримки політичних сил і без опори на ефективну економіку.

¹⁴ Докладніше див. статтю К.Доннеллі та Дж.Гріна “Головні принципи сучасного військового будівництва в контексті реформування сфери безпеки і оборони в Україні”, розміщену в цьому журналі.



3. ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Ресурси, інформаційна безпека та юридичні питання

З точки зору потреб у “забезпеченні можливостей” для НАТО, попередня сфера ПДЧ, що стосується оборонних питань, звичайно, буде вважатися набагато пріоритетнішою за ресурсне забезпечення, інформаційну безпеку та юридичні питання. Однак, факт виділення їх у окремі сфери ПДЧ свідчить про те, що зазначеним питанням також відводиться важлива роль¹⁵.

З огляду на вимоги НАТО, досвід учасників ПДЧ та реалії України, ресурсне забезпечення процесу наближення України до НАТО має будуватися на наступних засадах: врахування причин (політичних, економічних, процедурних) недостатнього наповнення державного бюджету; обмеженість оборонного бюджету та його недосконала структура; аналіз недоліків процесу планування потреб, розробки програм розвитку Збройних Сил і формування оборонного бюджету; оцінка оборонних потреб (включаючи забезпечення поточної обороноздатності, реформування Збройних Сил, їх наближення до стандартів НАТО, участь у ПЗМ і миротворчій діяльності), а також можливостей держави з їх забезпечення. Іншими словами, НАТО має намір переконатися, що претендент правильно визначив ресурси, необхідні для виконання заходів попередніх пріоритетних сфер.

Принципове значення має вирішення трьох ключових проблем, що мають загальний характер і, серед іншого, впливатимуть на виконання ПДЧ і вступ до НАТО.

По-перше, це проблема невідповідності між встановленими державою нормативними вимогами до функціонування сил і засобів та обсягами ресурсів, які держава реально виділяє на їх утримання. В результаті, ресурси виділяються фактично не для отримання необхідних можливостей, а під утримання існуючих структур, доцільність існування яких часто не має належного обґрунтування.

Друга проблема пов'язана з першою — безсистемність узгодження планових документів у сфері оборони, коли програми розвитку затверджуються без якісного і всебічного ресурсного обґрунтування. При цьому недосконалі спроби обґрунтування здійснюються в обхід Верховної Ради, яка і мала б забезпечувати реформи через бюджет. В результаті, плани/програми постійно зриваються або переглядаються.

Третя проблема полягає в неспроможності держави налагодити забезпечення програм кадровими ресурсами — протягом понад десяти років не вирішено проблем ні належного грошового утримання військовослужбовців, ні їх житлового забезпечення, ні мотивації до служби. Навіть для тих кадрів, які пройшли навчання в країнах НАТО, знають іноземні мови і мають досвід співробітництва з Альянсом, не організовано належного залучення до участі у заходах реформування Збройних Сил і забезпечення взаємосумісності з НАТО.

На жаль, доводиться констатувати, що в Україні просто звиклися з явно “неадекватним” станом

соціального забезпечення військових. Вірогідно, що таке ставлення держави до власних громадян-військовослужбовців є однією з основних причин певної недовіри НАТО до України. Змогла ж, наприклад, Румунія вирішити проблеми радикального скорочення і адаптації протягом (одного) 2001р. за рахунок отримання позики від Світового банку. Була розпочата програма скорочення старших офіцерів на 60%, включно з 50 генералами — за рік скорочено 4 000 офіцерів (із 26 700), причому з виконанням усіх матеріально-фінансових зобов'язань перед тими, хто звільняється.

Вирішення зазначених проблем ресурсного забезпечення залежить від вирішення комплексу політичних, економічних і оборонних питань. Положення розділів “Ресурсні питання” в ПДЧ претендентів головним чином стосуються фінансових і кадрових ресурсів, необхідних для вирішення організаційних питань співробітництва між претендентом і НАТО, та питань формування оборонного бюджету, через який має бути забезпечена здатність країни виконувати оборонні зобов'язання перед Альянсом.

Оскільки, на нашу думку, проблематика цього розділу знайшла достатнє відображення у “Цільовому плані Україна-НАТО на 2003 рік”, то визнано за доцільне обмежитися лише пропозицією щодо врегулювання актуальної на сьогодні проблеми звільнення від оподаткування фінансової допомоги, яку країни НАТО виділяють на проведення заходів співробітництва, маючи на увазі, що в подальшому питання ресурсного забезпечення будуть більш детально опрацьовані і відповідні реформи запроваджені.

Заходи розділу “Питання інформаційної безпеки”, повинні бути спрямовані на забезпечення безпеки інформаційного обміну між НАТО та Україною як на етапі підготовки до набуття нею членства в Альянсі, так і після вступу. Тут Україна має реальну можливість показати себе з кращого боку — з огляду на вже набутий власний досвід співробітництва з НАТО, можливість реалізувати досвід інших країн ПДЧ, і відсутність нагальної необхідності виділяти значні ресурси. Адаже йдеться переважно про вдосконалення процедур і, можливо, деякі структурні зміни. Тому, в основному погоджуючись з положеннями Цільового плану, ми вирішили обмежитися лише пропозицією щодо проведення огляду укладених Україною з державами-нечленами НАТО угод на предмет відсутності протиріч з вимогами безпеки НАТО.

У розділі “Юридичні питання” мова йде про якомога швидше узгодження законодавчих актів.

Механізми імплементації ПДЧ

У п'яти основних розділах ПДЧ претендент фактично відповідає на питання: “Що має бути зроблено для підготовки до вступу до НАТО?” Водночас, для окремих претендентів питання “Як це має бути зроблене?” було також настільки важливим, що вони додали до свого ПДЧ шостий розділ з питань імплементації. Специфічні підходи кожної країни до виконання ПДЧ, звичайно, мають певні відмінності, однак з їх досвіду можна виокремити певні базові принципи створення механізмів імплементації ПДЧ.

¹⁵ Докладніше див. інтерв'ю Б.Джексона та М.Дюре, розміщені в цьому журналі.

Зусилля з підготовки до вступу до НАТО повинні бути максимально інтегрованими у повсякденну роботу Уряду і діючих структур управління — щоб запобігти необгрунтованому створенню нових структур і, відповідно, нечіткому визначенню повноважень і сфер відповідальності.

Зараз в Україні принципова відповідальність за підготовку до вступу до НАТО покладена на Державну Раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України, за підтримки Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України, який уповноважений координувати діяльність у цій сфері. Обидві організації належать до президентського рівня. Водночас, перший віце-прем'єр призначений Уповноваженим України з питань євроатлантичної інтеграції, а прем'єр відповідає за виконання заходів, за оборонну реформу (через Державну комісію з питань реформування, розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань, озброєння та військової техніки), за бюджет і багато чого іншого. Більше того, з важливих питань національної безпеки в контексті євроатлантичної інтеграції України Рада національної безпеки і оборони України також бере участь у процесах координації та контролю. Отже, навіть на найвищому рівні питання відповідальності визначені не чітко.

Очевидно, що в ході реалізації положень майбутньої політичної реформи, Україні варто врахувати досвід країн-учасниць ПДЧ і нових членів НАТО, які об'єднали сфери відповідальності і повноважень у питаннях планування, бюджетування і імплементації заходів ПДЧ на єдиному урядовому рівні на чолі з прем'єром, віце-прем'єром, або їх відповідальним представником.

Чітка система планування діяльності є надзвичайно важливою для успіху ПДЧ. Вся діяльність Уряду повинна бути максимально узгодженою з ПДЧ і скоординована з відповідними планами міжнародного співробітництва в рамках ПЗМ, двосторонніми планами міжнародного співробітництва з країнами НАТО і країнами-партнерами.

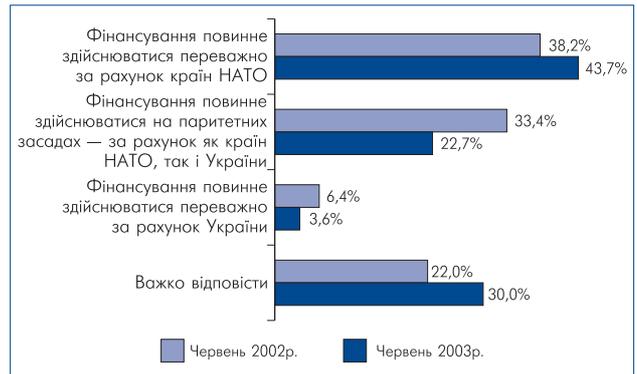
Важливе значення матиме відкритість процесів імплементації ПДЧ і їх зрозумілість для суспільства. Сьогодні ставлення українського народу до НАТО, поки що є нестійким, про що свідчать результати соціологічних досліджень Центру Разумкова.

Підтримка населення відіграє визначальну роль не лише з огляду на проведення майбутнього референдуму зі вступу до НАТО. Позиція платників податків безпосередньо впливатиме і на перспективи виділення необхідних ресурсів для імплементації ПДЧ. Зараз фінансування заходів співробітництва України з НАТО відбувається переважно за рахунок Альянсу. Однак, так буде не завжди, адже НАТО не потрібні утримання, тому в перспективі доведеться переходити на самофінансування, хоча допомога з боку НАТО залишатиметься важливим чинником.

Нинішнє ставлення населення України до фінансування співробітництва з НАТО навряд чи може задовольнити прихильників вступу: Україні доведеться робити більше витрат, а населення до цього не готове (діаграма "Чи повинна Україна сама сплачувати вартість своєї участі в заходах співробітництва з НАТО, чи потрібно й надалі використовувати кошти країн НАТО?").

Чи повинна Україна сама сплачувати вартість своєї участі в заходах співробітництва з НАТО, чи потрібно й надалі використовувати кошти країн НАТО?

% опитаних



Імплементація ПДЧ розрахована щонайменше на три-чотири річних цикли. Довший граничний термін участі в ПДЧ не передбачений, однак початкове планування все одно здійснюється з огляду на три-чотири роки, враховуючи при цьому, що у випадку, якщо країна буде запрошена до НАТО наприкінці ПДЧ, але певні питання ще не будуть вирішені, то вона продовжуватиме процес інтеграції ще певний час після вступу до НАТО. У тому ж випадку, якщо країна через недостатній прогрес у ПДЧ не буде запрошена до НАТО, як це трапилося з Албанією та Македонією, вона продовжуватиме працювати в руслі вимог ПДЧ, доки не отримає запрошення від НАТО.

Викладаючи своє бачення майбутнього Плану дій України щодо членства в Альянсі, експерти Центру не претендували досягнути весь спектр проблем у контексті вступу України до НАТО. Ми також не включили заходи, передбачені до виконання у 2003р. Цільовим планом Україна-НАТО. Сподіваємося, що наші пропозиції стосовно цілей і заходів ПДЧ будуть доповнені і уточнені більш широким колом фахівців. Однак, на нашу думку, з урахуванням аналізу експертів Центру, бачення залучених експертів, досвіду наших сусідів, що вже вступили або щойно запрошені вступити до НАТО, є підстави вважати, що в пропонуваному проекті, принаймні у першому наближенні, порушені принципові питання, визначені головні цілі, сформульовані заходи з їх досягнення. Пропозиції Центру до майбутнього ПДЧ України розміщені на наступних сторінках журналу. ■

ПРОПОЗИЦІЇ ЦЕНТРУ РАЗУМКОВА ДО ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНИ ЩОДО ЧЛЕНСТВА В НАТО*

I. ПОЛІТИЧНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ

I.1 ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНІ ПИТАННЯ

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Розвиток ефективних демократичних інституцій і демонстрація на практиці принципів демократії, індивідуальної свободи, верховенства права (політична, урядова/адміністративна, законодавча/конституційна реформи).</i>		
I.1.1 Забезпечення вільних, демократичних виборів	<p>Сформувати виборче законодавство, яке б забезпечувало проведення демократичних виборів до Парламенту, Президента, органів місцевого самоврядування.</p> <p>Для цього ухвалити закони України:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ “Про вибори народних депутатів України” (на основі пропорційної системи виборів до Парламенту за регіональними списками з преференціями); ❖ “Про вибори Президента України”; ❖ “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. <p>У згаданих законах передбачити:</p> <p>(1) надійні запобіжники від застосування так званого адміністративного ресурсу, іншого роду зловживань при проведенні виборчої кампанії, підрахунку голосів тощо;</p> <p>(2) розведення у часі термінів проведення виборів до Верховної Ради та виборів до місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.</p> <p>Створити умови для посилення контролю громадськості над виборчим процесом. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ передбачити у нових законах України “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори Президента України”, “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” надання статусу офіційних спостерігачів представникам українських громадських організацій, статутною метою діяльності яких є спостереження за виборами; ❖ видати Указ Президента України, яким зобов’язати центральні та місцеві органи виконавчої влади надавати всебічне сприяння українським та іноземним спостерігачам, представникам політичних партій у забезпеченні контролю за дотриманням законодавства в ході виборчого процесу. 	<p>- Верховна Рада, 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, 2003р.</p> <p>- Президент, 2004р.</p>

СКОРОЧЕННЯ

АЕС — атомна електростанція; **АМК** — Антимонопольний комітет України; **АРК** — Автономна Республіка Крим; **КРУ** — Контрольно-ревізійне управління України; **ГЕС** — гідроелектростанція; **Головдержслужба** — Головне управління державної служби України; **ГШ** — Генеральний штаб Збройних Сил України; **Держекспортконтроль** — Державна служба експортного контролю України; **Держкоенергозбереження** — Державний комітет України з енергозбереження; **Держкомінформ** — Державний комітет зв’язку та інформатизації України; **Держкомпідприємництва** — Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва; **Держкомрезерв** — Державний комітет України з державного матеріального резерву; **ДМСУ** — Державна митна служба України; **ДПА** — Державна податкова адміністрація України; **ДПСУ** — Державна прикордонна служба України; **ЗС** — Збройні Сили України; **Мінагрополітики** — Міністерство аграрної політики України; **МВС** — Міністерство внутрішніх справ України; **Мінекобезпеки** — Міністерство екології та природних ресурсів України; **Мінекономіки** — Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України; **МЗС** — Міністерство закордонних справ України; **МО** — Міністерство оборони України; **МОН** — Міністерство освіти і науки України; **Мінохорони здоров’я** — Міністерство охорони здоров’я України; **Мінпаливенерго** — Міністерство палива та енергетики України; **Мінпраці** — Міністерство праці та соціальної політики України; **Мінпромполітики** — Міністерство промислової політики України; **Мінтранс** — Міністерство транспорту України; **Мінфін** — Міністерство фінансів України; **Мін’юст** — Міністерство юстиції України; **МНС** — Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; **НАЕК** — Національна акціонерна енергетична компанія; **НАК** — Національна акціонерна компанія; **НАНУ** — Національна Академія наук України; **НБУ** — Національний банк України; **НДДКР** — науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи; **НПЗ** — нафтопереробний завод; **ОПК** — оборонно-промисловий комплекс; **ПДВ** — податок на додану вартість; **ПДЧ** — План дій щодо членства в НАТО; **ПЕК** — паливно-енергетичний комплекс; **ПЗМ** — Програма “Партнерство заради миру”; **РНБО** — Рада національної безпеки і оборони України; **СБУ** — Служба безпеки України; **СШР** — Сили швидкого реагування.

* До переліку пропозицій не внесені заходи, що вже затверджені та виконуються в рамках Цільового плану Україна-НАТО на 2003 рік.

Вказані в переліку відповідальні (учасники) та терміни виконання заходів можуть змінюватися залежно від того, коли саме Україна стане учасницею ПДЧ, а також — від результатів адміністративної реформи та політичної реформи, ініційованої Президентом України. Законопроект про проведення політичної реформи розглядається зараз Верховною Радою України.

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<p>I.1.2 Оптимізація балансу повноважень законодавчої і виконавчої влад, забезпечення підзвітності виконавчої влади Парламенту</p>	<p>Надати Верховній Раді як вищому представницькому органу в Україні повноваження з формування Уряду та підвищити його політичну відповідальність. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ внести зміни та доповнення до Конституції України, якими передбачити: формування Уряду партіями, що утворили більшість у складі Парламенту; процедуру оголошення недовіри простою більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради всім посадовим особам, яких вона призначає або стосовно яких дає згоду на призначення (в т.ч. Генеральному прокурору України, голові Служби безпеки України, голові Фонду державного майна України, голові Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, голові Вищої ради юстиції України та ін.), що тягне за собою їх відставку. ✦ Ухвалити закони України: <ul style="list-style-type: none"> “Про Президента України”, в якому визначити процедуру здійснення Президентом його владних повноважень, ухвалення ним рішень, порядок взаємодії з Урядом і Верховною Радою України; “Про Кабінет Міністрів України”, в якому визначити процедуру здійснення Кабінетом Міністрів його владних повноважень, ухвалення ним рішень, порядок взаємодії Уряду з Верховною Радою та Президентом України; “Про центральні органи виконавчої влади України”, в якому передбачити: (1) обов’язкове включення голови профільного комітету Верховної Ради до складу колегії відповідного міністерства (центрального органу виконавчої влади); (2) проведення зі встановленою періодичністю спільних засідань колегій міністерств (центральных органів виконавчої влади) та відповідних профільних комітетів Верховної Ради; (3) спільне проведення міністерствами (центральними органами виконавчої влади) та відповідними профільними комітетами Верховної Ради громадських слухань з найбільш актуальних проблем відповідної сфери, в т.ч. з виїздом до регіонів України; (4) створення спільних робочих груп для опрацювання проектів законодавчих актів; (5) постійний інформаційний обмін між міністерствами (центральними органами виконавчої влади) та відповідними профільними комітетами Верховної Ради; “Про порядок здійснення та процедури імпичменту Президента України”, в якому деталізувати конституційні норми, визначити необхідні процедури, права та обов’язки спеціального прокурора та спеціальних слідчих, узгодити окремі норми Закону з нормами та положеннями Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України. 	<ul style="list-style-type: none"> - Верховна Рада, 2004р. - Верховна Рада, 2003р. - Верховна Рада, 2003р. - Верховна Рада, 2004р.
<p>I.1.3 Посилення ролі та повноважень Верховної Ради</p>	<p>Створити належні умови для ефективного здійснення Парламентом його контрольних функцій. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ внести зміни та доповнення до Конституції України, якими передбачити, що комітети Верховної Ради в межах своєї компетенції здійснюють контроль над дотриманням центральними та місцевими органами виконавчої влади Конституції, законів України, інших нормативних актів у відповідних сферах; ✦ внести зміни та доповнення до Конституції України, якими передбачити, що контроль над надходженням коштів до державного бюджету України та використанням коштів державного бюджету від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата; ✦ ухвалити Закон України “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради”, в якому визначити: їх права та обов’язки; порядок здійснення ними їх повноважень; відповідальність громадян за ненадання (або надання неправдивої) інформації цим комісіям; наслідки розгляду їх доповідей та висновків на пленарному засіданні Верховної Ради. Узгодити окремі норми Закону з нормами та положеннями Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України. <p>Підвищити якість законопроектів, підготовлених до розгляду Верховною Радою. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ ухвалити Закон України “Про Регламент Верховної Ради України”; ✦ ухвалити Закон України “Про закони і законодавчу діяльність”, в якому передбачити: <ol style="list-style-type: none"> (1) порядок розробки законопроектів, зокрема, необхідність подання разом із законопроектом його: фінансово-економічного обґрунтування; пропозицій про зміни та доповнення до чинних законів у випадку прийняття пропонованого закону; плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення закону в дію; (2) стандарти, яким мають відповідати законопроекти, зокрема, стосовно: їх структури, викладу змістовної частини; оформлення та ін.; (3) можливість залучення (на тендерних засадах) до підготовки законопроектів за кошти державного бюджету неурядових аналітичних і дослідницьких організацій. <p>Забезпечити розвиток законодавства на основі науково обґрунтованої стратегії, яка виходила б з потреб розвитку суспільства. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ внести Законом України зміни та доповнення до Постанови Президії Верховної Ради України “Про утворення Інституту законодавства Верховної Ради України”, яким передбачити виконання згаданим Інститутом наступних завдань: аналізу сучасного стану законодавства у різних сферах; розробки стратегії розвитку законодавства у відповідних сферах; підготовки конкретних законопроектів згідно з розробленою стратегією; координації законопроектної роботи зі структурами відповідного профілю, підпорядкованими іншим суб’єктам законодавчої ініціативи; ✦ забезпечити комплектацію Інституту законодавства Верховної Ради достатньою кількістю фахівців високої кваліфікації для здійснення законопроектної роботи. 	<ul style="list-style-type: none"> - Верховна Рада, 2004р. - Верховна Рада, 2004р. - Верховна Рада, 2004р. - Верховна Рада, 2003р. - Верховна Рада, 2004р. - Верховна Рада, 2003р. - Верховна Рада, 2003р. - Верховна Рада, 2003р.



Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<p>I.1.4 Сприяння розвитку політичних партій</p>	<p>Підвищити політичну відповідальність політичних партій перед громадянами. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ внести зміни до Конституції України, якими передбачити, що однією з підстав припинення повноважень народних депутатів України, обраних за партійними списками, є вихід із партійної фракції; ❖ у Законі України "Про Регламент Верховної Ради України" визначити, що фракція, утворена партією, яка подолала 4% бар'єр, не може бути ліквідована. <p>Забезпечити прозорість фінансування політичних партій, підвищення їх участі у виборчих кампаніях. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ передбачити у новому Законі України "Про вибори народних депутатів України": <ol style="list-style-type: none"> (1) скасування норми, якою визначається гранична сума витрат з виборчого фонду; (2) обов'язковість щомісячного оприлюднення в ЗМІ під час проведення виборів звіту про джерела надходжень до виборчого фонду політичних партій (блоків); (3) заборону (з визначенням санкцій за порушення) органам державної влади та місцевого самоврядування робити внески до виборчих фондів політичних партій (блоків); (4) право на участь у формуванні виборчих комісій політичних партій, що мають легалізовані обласні осередки у відповідному регіоні. 	<p>- Верховна Рада, 2004р. - Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, 2003р.</p>
<p>I.1.5 Забезпечення прав парламентської опозиції</p>	<p>Гарантувати на законодавчому рівні права опозиції, насамперед — парламентської. Для цього в Законі України "Про Регламент Верховної Ради України" передбачити:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) чітке визначення парламентської опозиції та її статусу; (2) наступні права парламентської опозиції: <ul style="list-style-type: none"> ❖ на вільний і рівний доступ до ЗМІ відповідно до законодавства; ❖ на ініціювання скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради України; ❖ раз на місяць у встановлений Регламентом день формувати порядок денний роботи Верховної Ради; ❖ на обов'язкове заміщення представниками опозиції посад голів комітетів Верховної Ради України, зокрема, з питань бюджету; свободи слова та інформації; законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; боротьби з організованою злочинністю і корупцією; ❖ на доповідь (співповідь) при розгляді Верховною Радою України наступних питань: <ul style="list-style-type: none"> - про засади внутрішньої і зовнішньої політики України; - про Програму діяльності Кабінету Міністрів України; - про звіт Кабінету Міністрів України та про його відповідальність; - про проєкт і стан виконання Державного бюджету; - про загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; - про усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту); - про вето Президента України на ухвалені Верховною Радою України закони; - про висловлення недовіри Генеральному прокурору України; - про щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; - про звіти (довіді) Рахункової палати, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; - з питань, що обговорюються під час Днів Уряду України Верховній Раді та в ході парламентських слухань. 	<p>- Верховна Рада, 2004р.</p>
<p>I.1.6 Забезпечення незалежності судової влади</p>	<p>Внести зміни та доповнення до Закону України "Про статус суддів" і Закону України "Про судоустрій України", якими передбачити:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ вдосконалення системи матеріального та організаційного забезпечення судів з метою забезпечення їх безумовної незалежності від впливу органів виконавчої влади, що забезпечують їх діяльність (Державної судової адміністрації); ❖ відповідальність посадових осіб Державної судової адміністрації за спроби використання службового становища для впливу на діяльність судів. 	<p>- Верховна Рада, 2003р.</p>
<p><i>Підвищення дієздатності виконавчої влади, її адміністративної спроможності проводити реформи</i></p>		
<p>I.1.7 Модернізація і децентралізація державного апарату</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України "Про урядові комітети", якою надати урядовим комітетам право не лише готувати проєкти актів до засідань Уряду, а й приймати остаточні рішення з окремих питань. ❖ Передбачити в законах України "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади України", та у змінах до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" децентрацію повноважень Уряду, тобто їх передачу на якомога нижчий рівень прийняття рішень. ❖ Передбачити в Законі України "Про Кабінет Міністрів України" нову технологію підготовки урядових документів. Передувати мають документи політичного характеру (резолуції, концепції), в яких міністри визначають "політичне замовлення", що вже потім виконується чиновниками. ❖ Створити інформаційно-аналітичну мережу "Адміністративна система України", яка б забезпечила підтримку банку даних про діяльність органів виконавчої влади, оперативний моніторинг результатів впровадження конкретних рішень, і водночас, доступ органів виконавчої влади до інформаційних мереж. ❖ Розглянути доцільність створення Міністерства регіональної політики, завданням якого буде вироблення та реалізація регіональної політики. Створити Указом Президента України під егідою зазначеного міністерства та Міністерства закордонних справ Раду міжнародного регіонального співробітництва, до якої увійшли б керівники обласних державних адміністрацій, представники інших центральних органів виконавчої влади. Рада має координувати зовнішні економічні контакти регіонів. ❖ Видати Указ Президента України стосовно проведення державно-правового експерименту, яким передбачити делегування функцій (повноважень) державного управління одному-двом типовим регіонам України. За результатами експерименту розробити модель розподілу функцій між центром і регіонами. 	<p>- Кабінет Міністрів, 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, 2003р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, 2004р. - Президент, Кабінет Міністрів, МЗС, Мінекономіки, обласні державні адміністрації, 2003р. - Президент, Кабінет Міністрів, 2003р.</p>



Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
I.1.8 Зміцнення системи державної служби	<p>Підвищити престиж і ефективність державної служби. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none">Внести зміни та доповнення до Закону України “Про державну службу”, якими передбачити: (а) реформування системи категорій і рангів державних службовців, у т.ч. з метою стимулювання їх службового росту, уточнення їх кваліфікаційних характеристик, віднесення посад до відповідних категорій; (б) розмежування політичних, патронажних та адміністративних посад; встановлення для останніх обмежень у частині участі в політичній діяльності.Внести зміни до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, якими запровадити критерії ефективності роботи керівників обласних (районних) державних адміністрацій (у т.ч.: кількість створених за період після призначення на посаду нових робочих місць; обсяги залучених у розвиток регіону внутрішніх і зовнішніх інвестицій; зростання реальних доходів населення).Продовжити розгортання інформаційно-аналітичної системи “Кадри України” із внесенням до неї об’єктивної інформації про державних службовців та склад кадрового резерву. <p>Підвищити кваліфікацію та компетентність державних службовців. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none">створити сучасну систему підготовки (перепідготовки) управлінських кадрів; розробити окрему програму навчання кадрів за кордоном. Головні умови програми — гласність і конкурсність при відборі кандидатів на навчання; розпочати навчання з низових ланок (районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, які працюють безпосередньо з громадянами); з особами, які будуть навчатися за кордоном, укласти контракт, у якому передбачити обов’язковість перебування на державній службі протягом 5-7 років після завершення навчання та механізм відшкодування витрат у разі невиконання зазначеної умови;створити єдину національну систему залучення на державну службу, передбачивши, в т.ч. наступні складові: (1) стажування в органах влади студентів вищих навчальних закладів; (2) запровадження загальнонаціонального екзамену, за результатами якого здійснюється прийом на державну службу; (3) тестування кандидатів з метою виявлення їх професійної компетентності, вміння працювати з людьми, надійності, відповідальності тощо; (4) зайняття службових посад винятково за результатами конкурсу, створення механізмів, які б гарантували прозорість цього процесу, об’єктивність у підборі кадрів; (5) обов’язкова попередня перевірка кандидатів на впливові державні посади правоохоронними органами.	<ul style="list-style-type: none">- Верховна Рада, 2003р.- Верховна Рада, 2003р.- Кабінет Міністрів, Головдержслужба, 2003р.- Кабінет Міністрів, Головдержслужба, 2003р.- Кабінет Міністрів, Головдержслужба, 2004р.
I.1.9 Вдосконалення стратегічного планування у сфері державного управління	<p>Здійснити інвентаризацію усіх державних програм; оцінити реалістичність їх успішного завершення та припинити безперспективні; для решти програм збалансувати потреби за всіма витратними статтями; узгодити потреби з реальними можливостями; результати оприлюднити через ЗМІ.</p> <p>Забезпечити створення цілісної системи стратегічного планування. Приділити належну увагу методологічному, інформаційному і кадровому забезпеченню підрозділів стратегічного планування і прогнозування, а також міжвідомчій координації їх діяльності</p>	<ul style="list-style-type: none">- Кабінет Міністрів, 2003р.- Кабінет Міністрів, Держкомінформ, 2004р.
I.1.10 Забезпечення відкритості та прозорості влади	<p>Підвищити рівень відкритості і прозорості діяльності органів влади усіх рівнів. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none">ухвалити Закон України “Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України”. В основу інформаційної відкритості органів державної влади слід покласти принцип “оприлюднюється все, окрім випадків, передбачених законом”;заборонити згаданим Законом практику ухвалення державними інституціями рішень з грифом “не для друку” крім випадків, передбачених законами України;передбачити в законах України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади України”, внести відповідні зміни та доповнення до законів України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”, якими зобов’язати міністерства, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування щорічно оприлюднювати у ЗМІ звіти про проведену роботу, обсяги та структуру витрат бюджетних (позабюджетних) коштів;передбачити в Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” норми про обов’язкову пряму радіотрансляцію засідань Верховної Ради, а також про обов’язкове оприлюднення в газеті “Голос України”, інших парламентських виданнях текстів найбільш соціально значимих законопроектів;внести зміни та доповнення до Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” та до Закону України “Про телебачення і радіомовлення”, якими передбачити повідомлювальний принцип акредитації журналістів при органах державної влади, їх вільний доступ на брифінги, прес-конференції посадових осіб за редакційними посвідченнями. <p>Створити умови для залучення громадських організацій до співпраці з державними установами, делегування їм виконання деяких функцій. З цією метою:</p> <ul style="list-style-type: none">передбачити в Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” створення відповідних консультативно-дорадчих структур при комітетах Верховної Ради України;внести зміни та доповнення до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, якими передбачити створення при цих органах громадських рад.	<ul style="list-style-type: none">- Верховна Рада, 2004р.- Верховна Рада, 2004р.- Верховна Рада, 2003р.- Верховна Рада, 2004р.- Верховна Рада, 2003р.- Верховна Рада, 2004р.- Верховна Рада, 2003р.
I.1.11 Обмеження корупції	<p>Створити сприятливі умови для протидії корупції у владних структурах. З цією метою:</p> <ul style="list-style-type: none">Передбачити підвищення заробітної плати державним службовцям.У Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” передбачити: (1) обов’язковість експертизи в Комітеті з питань правової політики та Комітеті з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією законопроектів, стосовно яких Спеціальною експертною групою представлений висновок про можливу наявність у них лобістських і корупційних статей; (2) неможливість розгляду таких законопроектів у першому читанні без висновків названих комітетів.Ухвалити Закон України “Про кодекс поведінки державного службовця в Україні”, в якому передбачити: визначення системи принципів і цінностей державної служби, моделі поведінки	<ul style="list-style-type: none">- Кабінет Міністрів, 2003р.- Верховна Рада, 2004р.- Верховна Рада, 2003р.



Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>державного службовця в ситуаціях конфлікту інтересів; запровадження обов'язкового декларування подарунків певної вартості (наприклад, понад \$10); регулярне оприлюднення у ЗМІ списків чиновників, покараних за корупційну діяльність, зловживання владою, казнокрадство, перевищення службових повноважень тощо; заборону таким особам пожиттєво займати посади на державній службі.</p> <p>✦ Внести зміни та доповнення до Закону України "Про державну службу в Україні", якими передбачити: (а) призначення у державних органах відповідальних посадових осіб з питань етики державних службовців; (б) посилення механізмів контролю над відповідністю задекларованих доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави (насамперед, державних діячів, державних службовців I-III категорій, керівників органів місцевого самоврядування), їх фактичним фінансовим та іншим матеріальним витратам.</p>	<p>- Верховна Рада, 2003р.</p>
<p>I.1.12 Забезпечення права громадян на свободу слова, незалежності ЗМІ, унеможливлення політичної цензури</p>	<p>✦ Ухвалити Концепцію роздержавлення ЗМІ, якою передбачити: (а) поступову, протягом двох-трьох років, передачу прав засновників від держави до державних господарюючих підприємств, з наступною приватизацією; (б) обмеження, а потім і припинення бюджетного фінансування ЗМІ після їх роздержавлення; (в) заборону надалі органам державної влади та місцевого самоврядування, підприємствам з бюджетним фінансуванням засновувати ЗМІ, крім інформаційних видань та web-сторінок у мережі Інтернет.</p> <p>✦ Ухвалити Закон України "Про суспільне телебачення та радіомовлення в Україні", яким передбачити впровадження цих видів телебачення та радіомовлення за рахунок абонентської плати власників телевізорів (радіоточок).</p> <p>Внести зміни та доповнення до законів України:</p> <p>✦ "Про телебачення і радіомовлення", якими визначити чіткі та прозорі критерії ліцензування телерадіоорганізацій (зокрема, фінансово-економічні, технічні, професійні, творчі та соціально-культурні тощо), які б унеможливили прийняття політично вмотивованих рішень, впровадження політичної цензури;</p> <p>✦ "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про телебачення і радіомовлення", якими передбачити створення акціонерних товариств для заснування ЗМІ з двома типами акцій: (а) акції класу А, що належать власникам, які інвестують капітал у розвиток ЗМІ. На ці акції нараховують дивіденди, однак, акціонери позбавлені права на управління акціонерним товариством; (б) акції класу Б, що передаються в управління всім журналістам, які працюють у ЗМІ. На ці акції дивіденди не нараховуються, однак, акціонери беруть участь у формуванні інформаційної політики ЗМІ.</p> <p>✦ "Про податок на додану вартість", "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів", "Про оподаткування прибутку підприємств", "Про Єдиний митний тариф", інші законодавчі акти, якими передбачити пільгове оподаткування українських ЗМІ (крім видань еротичного, рекламного, розважального характеру); скасувати ПДВ на папір і друк (на всьому технологічному циклі); ввізне мито на газетний папір, поліграфічне обладнання; податок на прибуток на добровільні пожертвування, гранти, благодійні внески, що надаються ЗМІ; вартість розповсюдження преси встановити залежно від ваги тиражу видання та відстані його доставки, але не вище граничних розцінок, встановлених Кабінетом Міністрів (крім видань еротичного, рекламного, розважального характеру).</p> <p>✦ Посилити контроль над діяльністю монополістів в окремих сегментах інформаційного простору (на стадіях друку, розповсюдження та реалізації), здійснити їх поетапну демонополізацію.</p> <p>✦ Провести тендер на визначення кількох компаній, які б займалися розповсюдженням друкованих ЗМІ, заборонити їм відмовлятися від розповсюдження видань з будь-яких причин, окрім фінансових.</p>	<p>- Верховна Рада, 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, Нацрада з питань телебачення і радіомовлення, 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, 2004р.</p>
<i>Забезпечення міжнародної та міжетнічної злагоди</i>		
<p>I.1.13 Забезпечення ефективної економічної і політичної інтеграції кримських татар в українське суспільство</p>	<p>Забезпечити представництво інтересів кримських татар в органах державної влади та місцевого самоврядування. Для цього:</p> <p>✦ ухвалити новий Закон України "Про вибори депутатів до Верховної Ради АРК", яким передбачити вибори до представницького органу автономії на пропорційній основі;</p> <p>✦ запровадити в районних державних адміністраціях (РДА) АРК посади заступників голів районних державних адміністрацій, які б відповідали за вирішення проблем депортованих;</p> <p>✦ передбачити в Академії державного управління при Президентові України щорічну квоту для представників кримськотатарського народу;</p> <p>✦ щорічно готувати для призначення на посади в центральні органи виконавчої влади 15-20 фахівців з числа кримських татар, здійснювати їх ротацию.</p> <p>Вжити заходів для вирішення соціально-економічних проблем кримських татар. Для цього:</p> <p>✦ забезпечити щорічне фінансування запланованих заходів щодо облаштування депортованих народів;</p> <p>✦ сприяти налагодженню контактів Меджлісу із зарубіжними державами та фінансовими установами з метою залучення додаткових коштів для розвитку соціальної інфраструктури в місцях компактного проживання кримських татар;</p> <p>✦ підготувати комплексну програму працевлаштування кримських татар, які повертаються на постійне місце проживання в Україну.</p> <p>Вжити заходів для задоволення культурних та інформаційних потреб кримських татар. Для цього забезпечити: збільшення обсягів мовлення кримськотатарської редакції державної ТРК "Крим"; державне фінансування видання навчальної та учбово-методичної літератури кримськотатарською мовою.</p>	<p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Рада Міністрів АРК, РДА АРК, 2003р.</p> <p>- Кабінет Міністрів України, постійно</p> <p>- МЗС, постійно</p> <p>- Мінпраці, 2003р.</p> <p>- Рада Міністрів АРК, Республіканській комітет інформації АРК, МОН, з 2003р.</p>



1.2 ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІ ПИТАННЯ

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Перегляд концепцій/основ та інституцій у сферах зовнішньої політики та національної безпеки</i>		
1.2.1 Враховання питань євроатлантичної інтеграції у процесі підготовки та реалізації заходів у сферах безпеки, оборони та зовнішньої політики.	<p>Прийняти закон України про засади зовнішньої політики України, в якому сформулювати головні принципи та пріоритети зовнішньої політики держави, визначити механізми зовнішньополітичної діяльності, які у т.ч. забезпечуватимуть реалізацію процесу підготовки до членства в НАТО та діяльності України як члена Альянсу.</p> <p>Забезпечити залучення Парламенту (профільні комітети, народні депутати) до ранніх стадій підготовки рішень з питань зовнішньої політики та політики безпеки.</p>	<p>- Верховна Рада, 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, МЗС, з 2003р. постійно</p>
1.2.2 Вдосконалення інституційних механізмів взаємодії України з НАТО	<p>Розширити повноваження та підвищити статус Представника України в НАТО (запровадити окрему посаду з функціями представництва не лише МЗС, а Уряду, та не пов'язану з функціями дипломатичного представництва в Бельгії). Підвищити ефективність діяльності місії України в НАТО.</p> <p>Провести огляд МЗС, МО, РНБО та інших структур з метою аналізу відповідності кількості й типу посад та ефективності діяльності підрозділів, що відповідають за реалізацію конкретних рішень з питань євроатлантичної інтеграції.</p> <p>Визначити серед пріоритетів кадрової політики максимально ефективне використання компетенції осіб, які мають відповідну мовну підготовку та необхідний професійний досвід діяльності у сфері співробітництва з НАТО; запровадити програми підготовки персоналу для повного забезпечення підрозділів, що реалізують рішення з питань євроатлантичної інтеграції.</p>	<p>- Президент, 2003р.</p> <p>- Президент, Кабінет Міністрів, 2004р.</p> <p>- МЗС, 2004р.</p>
<i>Розвиток мирних, добросусідських міжнародних відносин</i>		
1.2.3 Врегулювання питань договірно-правового оформлення кордонів з сусідніми країнами відповідно до вимог ОБСЄ та ЄС	<p>Прискорити переговорний процес з Росією, Білоруссю та Румунією з договірно-правового оформлення спільних кордонів.</p> <p>Активізувати процес імплементації угод про делімітацію та демаркацію кордонів.</p> <p>Запровадити ефективний режим кордонів, у т.ч. шляхом вдосконалення нормативно-правового забезпечення прикордонного співробітництва з урахуванням досвіду функціонування єврорегіонів.</p>	<p>- МЗС, 2003-2004рр.</p> <p>- МЗС, ДПСУ, 2004р.</p> <p>- МЗС, ДПСУ, ДМСУ, 2004р.</p>
1.2.4 Забезпечення добросусідських відносин з сусідніми країнами, взаємної поваги до незалежності і суверенітету, відсутності ексклюзивних преференцій, прозорості та прогнозованості	<p>Завершити нормативно-правове оформлення кордонів України з Росією, Румунією та Білоруссю.</p> <p>Запровадити прозорий механізм підготовки та прийняття рішень у двосторонніх відносинах, зокрема, стосовно важливих політичних угод і стратегічних проектів.</p> <p>Забезпечити широку політичну підтримку розвитку взаємовигідного двостороннього співробітництва з сусідніми країнами з більш ефективним залученням парламентів, виконавчої влади, недержавних інституцій країн.</p> <p>Активізувати зусилля з розробки та втілення спільних ініціатив з сусідніми країнами з важливих питань: стабілізація ситуації у Придністров'ї; спільний екологічний і паводковий контроль у прикордонних Карпатських регіонах; протидія контрабанді та транснаціональній злочинності; військове співробітництво; сприяння демократичному розвитку.</p>	<p>-Верховна Рада, Президент, МЗС, 2003-2004рр.</p> <p>- Президент, МЗС, 2003-2004рр.</p> <p>- Верховна Рада, Президент, МЗС, 2003-2004рр.</p> <p>- Президент, МЗС та інші відомства, 2004р.</p>
1.2.5 Розвиток стабільних збалансованих взаємовідносин у межах регіональних об'єднань та ініціатив	<p>Забезпечити реалізацію комплексу заходів за наступними напрямками регіонального співробітництва.</p> <p>СНД: чітко визначити пріоритети, ступінь і механізми ефективної участі України; побудувати відносини на принципах та у відповідності з критеріями вступу до ЄС; домагатися запровадження зони вільної торгівлі без виключень; розвивати співробітництво у сферах енергетики та реагування на нові загрози безпеці.</p> <p>ГУУАМ: організувати розробку спільної стратегії дій, у якій передбачити: усунення розбіжностей між інтересами країн-учасниць; способи реалізації спільних інтересів; шляхи співпраці в рамках ПЗМ та інших багатосторонніх ініціатив. Забезпечити використання досвіду європейської моделі інтеграції, що передбачає поетапне створення виконавчих інституцій на базі профільних об'єднань в економічній, енергетичній сферах та сфері безпеки.</p> <p>ЄврАзЕС: визначити характер і вигідні для України напрями взаємовідносин, перспективи участі в окремих економічних проектах Співтовариства.</p> <p>Вишеградська четвірка: забезпечити вивчення та врахування Україною досвіду інтеграції в НАТО та ЄС, реалізації спільних проектів, тіснішої економічної інтеграції, реагування на загрози безпеці (транскордонна злочинність, контрабанда, етнічні конфлікти тощо).</p> <p>ОЧЕС: забезпечити поглиблення економічної співпраці, максимальне використання потенціалу України як країни-транзитера енергоресурсів та реального контрибутора в забезпечення стабільності та безпеки в регіоні.</p>	<p>- Президент, Кабінет Міністрів, МЗС, Мінекономіки, Мінпаливенерго, МВС, СБУ, ДМСУ, 2003р.</p> <p>- Президент, Кабінет Міністрів, МЗС, Мінекономіки, Мінпаливенерго, МВС, СБУ, ДМСУ, 2003-2004рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, МЗС, Мінекономіки, Мінпаливенерго, 2004р.</p> <p>- Президент, Кабінет Міністрів, МЗС, Мінекономіки, МВС, СБУ, ДМСУ, 2003-2005рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, МЗС, Мінекономіки, Мінпаливенерго, МВС, СБУ, ДМСУ</p>



1.3 ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Зміцнення основ ринкової економіки (розвиток ринкової інфраструктури, приватизація, підтримка малого та середнього бізнесу, створення умов для розвитку добросовісної конкуренції, поліпшення інвестиційного клімату)</i>		
1.3.1 Забезпечення стабільності національної грошової одиниці та державних фінансів	<p>Поетапно запроваджувати в Україні обов'язковий режим дотримання п'яти Маастрихтських критеріїв конвергенції, прийнятих у ЄС.</p> <p>Посилити державний контроль та антимонопольне регулювання у сфері ціноутворення (особливо у сфері природних монополій)</p>	<p>- Кабінет Міністрів, НБУ, Мінфін, до кінця 2007р. - АМК, 2003-2004рр.</p>
1.3.2 Підвищення ефективності бюджетної політики	<p>Прийняти нову редакцію Бюджетного кодексу України, передбачивши в ньому максимальну кількість статей прямої дії, удосконалення організації міжбюджетних відносин, механізмів розрахунку міжбюджетних трансфертів і контролю над використанням бюджетних коштів.</p> <p>Дотримуватися програмно-цільового методу складання Державного бюджету України; покращувати якість складання бюджетних програм.</p> <p>Забезпечити проведення відкритих тендерів з бюджетних проектів, що мають високу соціально-економічну значимість і вартість. Контролювати виконання бюджетних програм за критерієм досягнутої результативності використання бюджетних коштів</p> <p>Поліпшити організаційно-методичне забезпечення надання міжбюджетних трансфертів шляхом вдосконаленню методики їх розрахунку.</p> <p>Забезпечувати пряму радіо- і телетрансляцію звітів Уряду про виконання Державного бюджету України та висновків щодо цього Рахункової палати, а також публікацію відповідних матеріалів у друкованих ЗМІ.</p>	<p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Мінфін, постійно</p> <p>- Мінфін, постійно</p> <p>- Кабінет Міністрів, Рахункова палата, КРУ, постійно - Кабінет Міністрів, 2004р.</p>
1.3.3 Створення сприятливих умов для розвитку міцного приватного сектора та збільшення можливостей підприємництва	<p>Забезпечити повномасштабне впровадження норм нових Цивільного та Господарського кодексів України, зокрема — запровадити гарантії виконання контрактних зобов'язань у сфері економічної діяльності.</p> <p>Удосконалити правову базу демонополізації економіки, антимонопольного контролю та регулювання, передбачивши:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ створення умов для розвитку конкуренції на монополізованих товарних ринках з високим ступенем концентрації поставок; ❖ усунення бар'єрів для розвитку конкуренції і входження на ринки інших господарюючих суб'єктів; ❖ протидію створенню нових монопольних структур внаслідок перерозподілу власності, реалізації корпоративної інвестиційної політики та інтеграційних процесів, у т.ч. при формуванні промислово-фінансових груп; ❖ прийняття Закону України про захист конкуренції на ринку фінансових послуг для створення правових основ регулювання ринків банківських, страхових, біржових, аудиторських та інших фінансових послуг. <p>Забезпечити в законодавчому та адміністративному порядку рівноправний доступ нових компаній до об'єктів загальнодержавної і регіональної господарської інфраструктури; розширити конкурентні засади укладання контрактів з державних замовлень, у т.ч. допуск до них іноземних компаній.</p> <p>Розширити застосування процедур банкрутства збиткових підприємств.</p> <p>Заборонити будь-яку практику адміністративних обмежень на пересування товарів і капіталу через регіональні (обласні, районні) кордони.</p> <p>Провести детальну ревізію та оцінку значимості й ефективності програм державної підтримки підприємництва; визначити причини, що блокують вихід підприємництва з тіні та його розвиток у нових сферах діяльності.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, з 1 січня 2004р. - Кабінет Міністрів, АМК, 2003-2004рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Держкомпідприємництва, 2003-2004рр.</p>
1.3.4 Створення системи ефективного управління державними підприємствами	<p>Запровадити законодавчо врегульовані процедури незалежного контролю фінансових операцій підприємств із врахуванням досвіду розвинутих країн світу.</p> <p>Внести зміни та доповнення до чинного законодавства про підприємства, які б забезпечили максимальне наближення принципів управління підприємствами державної форми власності до принципів ринкової економіки</p> <p>Створити ефективну систему контролю фінансових результатів діяльності підприємств державної форми власності.</p> <p>Запровадити на підприємствах державної форми власності організаційні схеми управління, що передбачали б обов'язкове функціонування рад директорів за участю незалежних від менеджменту підприємства представників, призначених Фондом державного майна.</p> <p>Забезпечити підготовку та прийняття нормативно-правових актів, які б запобігали не передбаченому законом адміністративному втручанням галузевих і територіальних органів управління в діяльність підприємств державної форми власності.</p> <p>Провести незалежну аудиторську оцінку ринкової вартості стратегічно важливих підприємств державної форми власності, насамперед тих, частини майна яких підлягають приватизації.</p>	<p>- Кабінет Міністрів України, Мінекономіки, 2003р. - ФДМ, КРУ, ДПА, 2003-2004рр. - ФДМ, 2003-2005рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, ФДМ, 2003-2004рр.</p> <p>- Мінекономіки, ФДМ, 2003-2005рр.</p>
1.3.5 Обмеження хабаромістких функцій державних органів у частині регулювання економіки та приватного підприємництва	<p>Скоротити кількість видів економічної діяльності, що підлягають ліцензуванню</p> <p>Ліквідувати системи індивідуальних і галузевих пільг, надання яких не відповідає чинним угодам СОТ, зобов'язанням України перед ЄС та іншими міжнародними організаціями, а також спричиняє поширення корупції.</p> <p>Посилити прозорість у сфері прийняття управлінських рішень у сфері державного регулювання економіки; впровадити систему "електронного уряду".</p>	<p>- Кабінет Міністрів, 2003-2004рр. - Кабінет Міністрів, Мінекономіки</p> <p>- Кабінет Міністрів, 2003-2005рр.</p>



Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Забезпечення довгострокової стабільності національної економіки</i>		
I.3.6 Забезпечення міжнародної конкурентоспроможності національної економіки	<p>Розробити та прийняти комплексну державну стратегію забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, яка б передбачала перехід від галузевих пріоритетів розвитку до підтримки певних напрямів, стадій і нових виробництв та технологій.</p> <p>Поетапно збільшувати обсяги державного фінансування та підтримки НДДКР, розробки нових технологій і забезпечення ефективної державної підтримки сфери інноваційної діяльності, насамперед, галузей, визначених як пріоритетні, що мають або можуть мати конкурентні переваги. Передбачити збільшення відношення таких фінансових ресурсів до ВВП країни не менш ніж удвічі.</p> <p>Забезпечити трикратне збільшення державних і недержавних інвестицій у сферу новітніх інформаційних технологій, що переважно визначають рівень міжнародної конкурентоспроможності української економіки, в т.ч. — за рахунок надання таким інвесторам пільг, сумісних з нормами СОТ.</p> <p>Внести зміни та доповнення до нормативно-правових актів, що регулюють інноваційну діяльність підприємств, передбачивши конкретизацію переліку інноваційних об'єктів та умов надання податкових пільг у частині доходів від інноваційної діяльності.</p> <p>Підвищити не менш ніж удвічі (в реальному обчисленні) рівень поточного фінансування та державного інвестування (поряд із створенням умов для збільшення недержавних інвестицій) у систему освіти, насамперед, для забезпечення пріоритетної підготовки фахівців за спеціальностями, що визначатимуть науково-технологічний прогрес.</p> <p>Розробити та прийняти державні програми розвитку загальної інфраструктури виробничої і підприємницької діяльності, які б забезпечили поетапне (до 2010р.) виведення інфраструктурного розвитку в Україні на рівень технічних і технологічних параметрів, характерних для розвинутих країн.</p> <p>Зменшити вартість ресурсів розвитку та комерційні ризики при впровадженні інноваційних проектів шляхом створення наближеної до стандартів ЄС системи фінансування та страхування комерційної діяльності підприємств.</p> <p>Розробити комплекс заходів із впровадження системи захисту української економіки від розповсюдження застарілих технологій.</p> <p>Запровадити систему підтримки високотехнологічного експорту шляхом сприяння просуванню української продукції на зовнішні ринки; вдосконалити процедури експортного контролю.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінфін, 2004-2007рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, Мінфін, 2004-2007рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, 2003-2004рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінфін, 2004-2007рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, 2004-2005рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, НБУ, Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг, 2003-2007рр.</p> <p>- Мінекономіки, Мінпромполітики, до кінця 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, Держекспортконтроль, 2003-2004рр.</p>
I.3.7 Реформування механізмів розвитку та державної підтримки стратегічно важливих виробництв	<p>Провести ретельний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку в Україні окремих видів виробництв і визначити на цій основі доцільність їх віднесення до категорії стратегічно важливих, виходячи насамперед з наявних або потенційних переваг України в рамках світової та європейської економіки.</p> <p>Забезпечити фінансування та кредитування розвитку стратегічно важливих виробництв.</p> <p>Впровадити систему моніторингу цін на сировину та матеріали, що використовуються на стратегічно важливих виробництвах.</p> <p>Створити резервні та стабілізаційні запаси сировини та матеріалів, що споживаються стратегічно важливими виробництвами та можуть бути задіяні, зокрема, в умовах виникнення товарного дефіциту й різкого підвищення цін на них.</p> <p>Впровадити систему пільг у сфері підготовки та перенавчання кадрів для стратегічно важливих виробництв.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, Мінпромполітики, МОН, НАНУ, 2003-2004рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, Мінфін, НБУ, 2003-2011рр.</p> <p>- Мінекономіки, 2003-2004рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Держкомрезерв, з 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, МОН, 2003-2004рр.</p>
I.3.8 Посилення захисту прав власності	<p>Посилити захист прав власності на майно в усіх галузях економіки, впровадити механізми гарантування прав дрібних акціонерів, у т.ч. за рахунок внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів у сферах, що регулюють діяльність підприємств, трастів, банків, страхових організацій, процедури банкрутства.</p> <p>Забезпечити впровадження дієвих механізмів захисту прав інтелектуальної власності.</p> <p>Прийняти законодавчі акти стосовно регулювання порядку відшкодування збитків та надання компенсацій власникам у разі порушення їх законних прав.</p>	<p>- Держкомпідприємництва, Мінекономіки, Мінпрополітики 2003-2004рр.</p> <p>- Державний департамент інтелектуальної власності, МВС, ДПА, ДМСУ, АМК, 2003-2004рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, 2003-2004рр.</p>



Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Вирішення проблем енергетичної залежності</i>		
<p>І.3.9 Реформування енергетичного сектора національної економіки</p>	<p>Прийняти програму довгострокового розвитку ПЕК України. Розробити та прийняти як нормативно-правовий акт Енергетичну стратегію України на період до 2030р. та подальшу перспективу. В межах цих документів передбачити, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✦ диверсифікацію джерел надходження енергоносіїв. Для нафти та газу передбачити створення щонайменше трьох джерел постачання, кожне з яких не повинне перевищувати третину усього імпорту; ✦ модернізацію основних фондів, технічне та технологічне переозброєння галузей ПЕК. <p>Передбачити модернізацію технічного потенціалу ПЕК за активної участі в розробках нової техніки науково-технічного потенціалу вітчизняних підприємств, у т.ч. ОПК (в рамках процесу конверсії оборонних підприємств).</p> <p>Здійснити реструктуризацію вугільної промисловості. Довести рівень видобутку вугілля до обсягів, що відповідають внутрішньому попиту та рентабельному експорту, за дотримання норм охорони довкілля та принципів конкурентоспроможності, встановлених ЄС, шляхом вирішення соціально-економічних проблем вугільних регіонів, надання державної допомоги вугільним підприємствам, скорочення чисельності зайнятих у галузі, закриття особливо збиткових і небезпечних за гірничо-геологічними характеристиками шахт/кар'єрів тощо. Прийняти Закон України "Про реструктуризацію вугільної промисловості".</p> <p>Збільшити стратегічні резерви палива до рівня країн-членів ЄС або країн-членів МЕА, зокрема, довести рівень стратегічних резервів нафти та/або нафтопродуктів до 90-денної потреби в імпорті.</p>	<p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, НАНУ, Мінпаливенерго, Мінпромполітики, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, Мінекономіки, Мінпромполітики, 2003-2010рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, Держкомрезерв, до 2010р.</p>
<p>І.3.10 Підвищення рівня енергетичної безпеки</p>	<p>Підвищити енергетичну ефективність економіки. Поступово довести енергоємність ВВП до середнього рівня країн ЄС (0,6 кг умовного палива на \$1 ВВП).</p> <p>Залучити до паливно-енергетичного балансу країни відновлювані джерела енергії (ВДЕ). Поступово довести частку ВДЕ в балансі до рівня ЄС (12% у 2010р.)</p> <p>Завершити спільний проект з компанією "Westinghouse" (США) стосовно кваліфікації ядерного палива та надалі здійснювати систематичні поставки цієї компанії ядерного палива для українських АЕС.</p> <p>Ввести в дію Євро-азійський нафтотранспортний коридор (ЄАНТК) для транспортування до Європи каспійської нафти.</p> <p>Пролонгувати до 2031р. договір з Туркменистаном (на 25 років, починаючи з 2007р.) про постачання туркменського газу в обсягах 35-40 млрд. куб. м.; підписати з Росією, Казахстаном і Туркменистаном чотиристоронній договір про розширення газотранзитних потужностей у Туркменистані та Казахстані та розширити пропускну спроможність існуючих транзитних газопроводів (Середня Азія-Центр); розробити та реалізувати проект газопроводу (газопроводів) для постачання газу з прикаспійських країн, оминаючи територію Росії.</p> <p>Створити власний танкерний флот для транспортування нафти, попередньо визначивши доцільність будівництва, закупівлі або фрахту танкерів.</p> <p>Визначити максимально припустимі частки іноземного капіталу в окремих галузях енергетики та прийняти відповідний закон.</p> <p>Продовжувати роботи в межах програм, у т.ч. міжнародних, що виконуються в Україні, а саме: проекту OSAD (участь у здійсненні програми "Міжнародна кооперація у ядерному розвитку", підготовка та підвищення кваліфікації фахівців за програмами МАГАТЕ, обмін досвідом з інофірмами), проекту SAD (розробка електроядерної технології), проекту ІТЕР (термоядерні технології) та ін.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, Держкоменерго-збереження, 2003-2015рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, НАЕК "Енергоатом", 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, НАК "Нафтогаз України", 2005-2007рр.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, НАК "Нафтогаз України"</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, Мінтранс, НАК "Нафтогаз України", 2003-2010рр.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, 2004</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, НАЕК "Енергоатом", МНС</p>
<i>Сприяння економічній інтеграції та регіональній стабільності</i>		
<p>І.3.11 Зміцнення нормативно-правових та інституційних засад інтеграції у світовий і європейський економічний простір</p>	<p>Привести вітчизняне законодавство у відповідність до системи ГАТТ/СОТ, адаптувати його до правової системи ЄС (<i>acquis communautaire</i>), впровадити регулятивні стандарти ОЕСР, ЮНКТАД, ВОІВ, FATF, МОП та інших провідних міжнародних організацій.</p> <p>Забезпечити приведення законодавства України до вимог угод СОТ у сферах: регулювання банківської діяльності, надання фінансових послуг, аудиторської діяльності, телебачення та радіомовлення, діяльності інформаційних агентств, установ зв'язку, регулювання прав інтелектуальної власності, санітарних і фітосанітарних заходів, митних, реєстраційних та ліцензійних процедур; скасувати галузеві пільги та привілеї, несумісні з нормами СОТ; забезпечити впровадження механізмів запобігання прийняттю законодавчих актів, які могли б порушувати вимоги СОТ.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, 2003-2011рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, 2003-2004рр.</p>

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>Забезпечити успішне завершення переговорного процесу стосовно набуття членства в СОТ, підготувати відповідні документи про умови членства в СОТ з наступним поданням їх на ратифікацію Верховною Радою України.</p> <p>Забезпечити стабільний розвиток відносин з провідними міжнародними фінансовими інституціями (МВФ, Світовим банком, ЄБРР); створити умови для поліпшення кредитного, інвестиційного та інших міжнародних рейтингів України.</p>	<p>- Мінекономіки, не пізніше I півріччя 2004р. - Кабінет Міністрів, Мінфін, 2003-2011рр.</p>
I.3.12 Забезпечення збалансованої інтеграції в регіональні економічні структури на основі стандартів ЄС і довгострокового бачення "Ширшої Європи"	<p>Провести переговори з Європейською Комісією про можливості реалізації потенціалу, закладеного в Повідомленні Єврокомісії від 11 березня 2003р. "Ширша Європа — сусідство: нові рамки для відносин з нашими східними та південними сусідами" та у Висновках Ради ЄС з питань "Ширшої Європи" від 16 червня 2003р., з акцентом на пріоритетність вирішення питань: створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС; реалізації крупномасштабних транс'європейських проектів у сферах енергетики, транспорту, телекомунікацій, інтеграції України в Європейський дослідницький простір (<i>European Research Area</i>).</p> <p>Взаємовідносини в межах регіональних об'єднань (ГУУАМ, ЄврАзЕС, ОЧЕС, СНД, Єдиного економічного простору України, Білорусі, Казахстану та Росії (у разі прийняття рішення про його створення) та ін.) будувати на засадах, що не суперечать принципам ЄС і СОТ та курсу на євроатлантичну інтеграцію України.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, 2003-2004рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, 2003-2011рр.</p>

I.4 СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Забезпечення соціально-економічних передумов формування громадянського суспільства — подолання бідності, усунення різкої поляризації суспільства, формування середнього класу</i>		
I.4.1 Формування соціально та економічно ефективної політики доходів	<p>Здійснити одночасно реформування системи оплати праці та податкової системи, забезпечивши: (а) встановлення адекватного рівня оплати праці (робочої сили); (б) зменшення податкового тиску на фонд оплати праці (зокрема, шляхом встановлення єдиного соціального податку та зниження його ставки, порівняно з існуючим обсягом відрахувань); (в) встановлення розміру мінімальної заробітної плати та неоподаткованого мінімуму на рівні прожиткового мінімуму.</p> <p>Створити умови для проведення комерційними банками політики широкого соціального кредитування (перш за все — на здобуття освіти, будівництво житла, лікування), для чого ухвалити Закон України "Про соціальне кредитування". У ньому передбачити надання соціального кредиту на вказані цілі за пільговою ставкою терміном не менш ніж на 10 років; державні гарантії виданих кредитів; механізми успадкування кредитних зобов'язань; інститут поручителів та ін.</p> <p>Забезпечити молоді можливості безоплатного отримання професії на рівні вищого навчального закладу I-го рівня акредитації. Для цього ухвалити Закон України "Про безоплатне отримання першої професії", яким передбачити впровадження системи, за якої випускники 9-го чи 11-го (12-го) класів із малозабезпечених сімей (сироти) отримуватимуть бонус, вартість якого дорівнюватиме середній вартості освіти у вищому навчальному закладі I-го рівня акредитації.</p>	<p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, МОН, Мінпраці, 2004р.</p>
I.4.2 Захист прав найманих працівників	<p>Внести зміни до ст.15 Закону України "Про оплату праці" та інші законодавчі акти, якими включити заробітну плату до складу обов'язкових платежів, які виплачуються в першочерговому порядку. Визнати, що заробітна плата найманого працівника — не певний вид відносин між працівником і роботодавцем, а специфічний вид майна, об'єкт приватної власності. Виходячи з цього, всі конфліктні відносини стосовно виплати заробітної плати розглядати в судовому порядку з позицій захисту майнових інтересів працівника.</p> <p>Прийняти Закон України "Про соціальне партнерство", яким визначити, зокрема: (а) відповідальність сторін за невиконання взятих на себе зобов'язань; (б) коло питань, що мають узгоджуватися сторонами в обов'язковому порядку.</p> <p>Внести доповнення до Закону України "Про Кабінет Міністрів України", якими передбачити: (1) обов'язкове залучення представників профспілок до розробки програм діяльності Уряду; (2) звітування Прем'єр-міністра про виконання положень Генеральної угоди та галузевих угод за участю органів виконавчої влади в рамках звіту Уряду про виконання програми його діяльності.</p> <p>Впровадити в практику роботи Парламенту щорічне проведення Дня Уряду з питань виконання Генеральної угоди.</p> <p>Внести зміни та доповнення до Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом", якими встановити: (1) першочерговість, порівняно з іншими виплатами, погашення заборгованостей підприємства-боржника із заробітної плати та соціальних виплат, пов'язаних з частковою втратою працездатності (регресні); (2) право профспілок представляти інтереси працівників підприємства-боржника та володіти правом ухвального голосу на зборах і в комітеті кредиторів.</p> <p>Внести зміни та доповнення до Закону України "Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)", якими визначити критерії визнання законності страйків, насамперед стихійних страйків з вимогами до роботодавця (власника).</p> <p>Запровадити відкриту статистичну звітність про виконання судових рішень за позовами про порушення трудового законодавства, насамперед — стосовно позовів про виплату заробітної плати та соціальних виплат.</p>	<p>- Верховна Рада, 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, з 2003р. - Верховна Рада, 2003р.</p> <p>Верховна Рада, 2003р.</p> <p>Верховний Суд, з 2003р.</p>



Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<p>I.4.3 Зміцнення системи соціального захисту</p>	<p>Внести зміни та доповнення до чинного законодавства, що стосуються проведення пенсійної реформи, якими передбачити: встановлення мінімального розміру пенсій на рівні прожиткового мінімуму; синхронізацію внесення змін до податкового законодавства зі змінами в системі соціальних внесків і нарахувань та заходів пенсійної реформи; забезпечення поетапності впровадження обов'язкового пенсійного страхування за віковою ознакою; ліквідацію надвисокого розриву між мінімальним та максимальним рівнями існуючих пенсійних виплат; забезпечення відповідності пенсійних нарахувань і виплат трудовому стажу та характеру праці.</p> <p>Прискорити перебудову системи субсидій у напрямі їх концентрації винятково на тих особах, які реально потребують допомоги, з одночасним збільшенням загальних сум адресної соціальної допомоги.</p> <p>Запровадити диференційовані ставки податку на додану вартість із значним зменшенням ставок на окремі продукти харчування (насамперед дитячого), медикаменти широкого вжитку, учбові матеріали та обладнання для шкіл (включаючи комп'ютери, що закуповуються школами та на бонуси, передбачені в Цілі I.4.4).</p> <p>Вжити заходів з метою підвищення бюджетних доходів: (а) запровадження податку на нерухомість і законодавче визначення рівня ринкової вартості нерухомості, з якого впроваджується оподаткування, визначення системи заходів супроводу впровадження податку (зокрема — створення Державного реєстру власників нерухомості); запровадження податків з дивідендів, операцій з цінними паперами тощо з визначенням меж доходу, що оподатковується; (б) підвищення ефективності корпоративного податку шляхом зменшення системи пільг.</p> <p>Реформувати систему соціального страхування, передбачивши:</p> <p>(а) в частині обов'язкового соціального страхування:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ скорочення кількості видів обов'язкового соціального страхування; ❖ припинення практики створення спеціалізованого фонду для кожного виду обов'язкового соціального страхування; ❖ встановлення в законодавчому порядку функціонування трьох фондів: Пенсійного, Фонду соціального страхування на випадок безробіття та Фонду соціального страхування, до функцій якого віднести здійснення всіх інших видів обов'язкового соціального страхування. <p>(б) в частині державного обов'язкового особистого страхування:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ обмеження контингенту застрахованих, переліку страхових випадків і терміну відповідальності держави (одночасно — уніфікацію розміру страхової суми, підвищивши його для військових); ❖ поетапну заміну обов'язкового державного страхування безпосереднім відшкодуванням виплат з державного бюджету за рахунок коштів, передбачених на утримання відповідних державних органів. 	<p>- Верховна Рада, Мінпраці, 2003-2004рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінпраці, 2003-2004рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, Мінфін, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, Мінфін, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, 2004р.</p>
<i>Наближення до європейських стандартів доступності і якості освіти</i>		
<p>I.4.4 Подання тенденції до обмеження доступності освіти</p>	<p>Впровадити на законодавчому рівні систему фінансування державних середніх шкіл за принципом виділення коштів з розрахунку на одного учня; вищих навчальних закладів — на одного студента. Надати право освітнім закладам самостійно розпоряджатися зазначеними коштами.</p> <p>Впровадити державну цільову допомогу викладачам, учням і студентам державних навчальних закладів. Для цього ухвалити Закон України "Про впровадження цільових бонусів для системи освіти", яким передбачити порядок надання іменних бонусів викладачам (незалежно від рівня заробітної плати), учням і студентам з малозабезпечених сімей та сиротам на певну суму для придбання фахової літератури, комп'ютера, передплати фахових періодичних видань тощо.</p> <p>Внести зміни та доповнення до Закону України "Про вищу освіту", якими, зокрема, передбачити виборність усіх посадових осіб вищих навчальних закладів, розвиток студентського самоврядування, надання більшої організаційної, фінансової самостійності вищих навчальних закладів.</p> <p>Провести на державному рівні експеримент, яким передбачити впровадження системи виховання, освіти та наукової діяльності за схемою створення вертикально інтегрованих освітніх корпорацій з такими складовими: "ліцей — університет — науково-дослідний інститут — бізнес-підприємство (виробництво)". За результатами експерименту прийняти рішення про доцільність законодавчого унормування створення зазначених організацій та передачі науково-дослідних інститутів Національної Академії наук України до складу університетів.</p> <p>Згідно з п.6 "Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" розробити відповідні пропозиції до міжнародних угод України з країнами-членами ЄС (кандидатами на вступ до ЄС), якими передбачити: (а) співробітництво в галузі освіти, насамперед — мовної підготовки українських вчителів, викладачів вищої школи, учнів, студентів; (б) розширення академічних обмінів, насамперед, для підготовки фахівців у галузях європейського законодавства, діяльності ЄС; (в) розвиток співробітництва у сфері ліцензування, атестації і акредитації освітніх закладів; ініціювати переговорний процес стосовно підписання відповідних угод про програми обміну студентами між Україною та ЄС.</p> <p>Забезпечити міжвідомчу та міжвузівську координацію реалізації міжнародних програм і проектів за участю українських закладів освіти, розвивати співробітництво з міжнародними (ЮНЕСКО, Комісія ЄС, Рада Європи) та національними освітніми організаціями зарубіжних країн.</p>	<p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, МОН, Мінекономіки, Мінфін, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, МОН, Мінпромполітики, НАНУ, 2004-2008рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, МОН, МЗС, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, МОН, МЗС, з 2004р.</p>



Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Наближення до європейських стандартів охорони здоров'я</i>		
І.4.4 Подання тенденції до обмеження доступності медичних послуг	<p>Не впроваджувати обов'язкове медичне страхування до моменту забезпечення готовності системи охорони здоров'я, законодавчого та інституційного забезпечення контролю над страховими коштами та підвищення рівня доходів громадян до середньої заробітної плати в розрахунку на душу населення.</p> <p>У рамках підготовки до впровадження медичного страхування: створити законодавчу базу для ефективного контролю над страховими коштами; забезпечити поетапність впровадження обов'язкового медичного страхування за показником рівня доходів; започаткувати процес переведення лікувальних установ на контрактні умови роботи; законодавчо врегулювати діяльність лікарняних кас; розвивати інститут сімейної медицини.</p> <p>Забезпечити жорсткий державний контроль за використанням бюджетних коштів, що спрямовуються на потреби охорони здоров'я: впровадити нову систему розрахунків потреб (на фінансування лікування хворого (пролікованого хворого), а не на лікарняне ліжко); забезпечити створення Державного реєстру осіб із захворюваннями, стосовно яких виконуються цільові державні програми фінансування; переглянути кількість і характер державних програм у сфері охорони здоров'я.</p> <p>Ухвалити Закон України "Про гарантований рівень безоплатного медичного обслуговування", яким передбачити чітке визначення обсягів і характеру безоплатних медичних послуг, що мають надаватися медичними установами (в т.ч. — приватними).</p>	<p>- Верховна Рада</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Мінохорони здоров'я, 2003-2006рр.</p> <p>- Рахункова палата, Кабінет Міністрів, КРУ, Мінохорони здоров'я, Мінфін, 2003-2004рр.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p>

І.5 ЕКОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Вирішення екологічних проблем</i>		
І.5.1 Попередження екологічних катастроф	<p>Забезпечити повну реалізацію в Україні принципів сталого розвитку, сформульованих відповідними міжнародними форумами (Принципами Конференції ООН з питань довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро 1992р., Всесвітнього самміту зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі 2002р. та ін.).</p> <p>Забезпечити приєднання України до системи міжнародних договорів і конвенцій у сфері охорони довкілля та поетапне впровадження головних екологічних стандартів ЄС</p> <p>Збільшити реальні обсяги фінансування з державного бюджету заходів з охорони довкілля: не менш ніж утричі протягом 2003-2005рр., з наступним істотним зростанням у 2006-2011рр.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, Мінекономіки, Мінекології, 2003-2007рр.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, МЗС, Мінекології, 2003-2007рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінфін</p>
І.5.2 Попередження техногенних катастроф	<p>Підвищити рівень ядерної безпеки. Розробити та здійснити заходи з підвищення ядерної безпеки на базі Звіту про стан ядерної безпеки в контексті розширення¹, Конвенції про ядерну безпеку та базових документів ЄС у ядерній сфері², вимог МАГАТЕ тощо.</p> <p>Підвищити рівень безпеки функціонування та розвитку ядерної енергетики України.</p> <p>Підвищити рівень безпеки перевезень свіжого та відпрацьованого ядерного палива. Розробити та реалізувати комплекс заходів з підвищення рівня безпеки перевезень свіжого та відпрацьованого ядерного палива залізницею до Росії.</p> <p>Продовжувати роботи в межах програми <i>TACIS</i> з питання безпеки АЕС.</p> <p>Розробити комплексну програму вирішення проблеми Чорнобильської АЕС (зняття з експлуатації блоків ЧАЕС; реалізація проекту <i>SIP</i> (реалізація міжнародної програми підвищення безпеки об'єкту "Укриття"), перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему (будівництво об'єкта "Укриття-2" за проектом "Арка"); створення інфраструктури поводження з радіоактивними відходами; вирішення соціальних проблем персоналу ЧАЕС і жителів м.Славутич.</p> <p>Розробити та реалізувати комплекс заходів з підвищення рівня безпеки експлуатації об'єктів ПЕК: нафто- та газопереробних заводів, підземних газосховищ, ГЕС (греблі та дамби) тощо.</p> <p>Розробити та реалізувати комплекс заходів з підвищення рівня безпеки експлуатації об'єктів виробництва мінеральних добрив та нафтохімії (виробництва метанолу, отрутохімікатів та етилену, виробництва та транспортування аміаку тощо).</p> <p>Підвищити рівень захисту небезпечних об'єктів ПЕК від можливих терористичних актів. Розробити та реалізувати комплекс додаткових заходів захисту об'єктів ПЕК від можливих терористичних нападів.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, НАЕК "Енергоатом", 2003-2005рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, НАЕК "Енергоатом", Мінтранс, 2003-2005рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, НАЕК "Енергоатом"</p> <p>- Кабінет Міністрів, НАЕК "Енергоатом", Мінекології, Мінекономіки, МНС, Мінпраці, 2003-2006рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, НАК "Нафтогаз України", МНС, 2003-2005рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, НАК "Нафтогаз України", МНС, Мінтранс, 2003-2005рр.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінпаливенерго, НАК "Нафтогаз України", МВС, 2003-2005рр.</p>

¹ Report on Nuclear Safety in the Context of Enlargement.— Council of the European Union, May 27, 2001, Doc. 9181/01.

² Для АЕС — Doc. 13789/00; для іншого обладнання — Doc. SN 1664/01.



II. ОБОРОННІ ПИТАННЯ

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Забезпечення ефективного демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими структурами безпеки</i>		
II.1 Зміцнення ролі та повноважень Верховної Ради в частині контролю над сферою безпеки і оборони	<p>Внести зміни та доповнення до Конституції, якими передбачити повноваження Верховної Ради з призначення міністрів/керівників Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ, Служби безпеки, Прикордонної служби.</p> <p>Узгодити структуру підкомітетів Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони з основними завданнями та структурою цивільного Міністерства оборони, інших силових відомств.</p> <p>Створити Комітет Верховної Ради з питань розвідки з широкими повноваженнями в частині контролю над розвідувальними та контррозвідувальними органами, системою захисту державної таємниці, а також повноваженнями прийняття кваліфікованою більшістю рішень з оприлюднення закритої інформації.</p> <p>У Законі України “Про Кабінет Міністрів України” визначити спеціальні процедури взаємодії (інформування, консультацій, надання дозволу) Уряду та Верховної Ради з питань оборони, розвідки та правоохоронної діяльності.</p> <p>Внести зміни до чинного законодавства, якими визначити процедури надання інформації або свідчення Верховній Раді з питань, що стосуються безпеки і оборони. Визначити відповідальність посадових осіб і громадян за відмову від надання інформації або свідчення Верховній Раді.</p> <p>Зміцнити систему підготовки, перепідготовки та заохочення штатних і позаштатних експертів і консультантів Верховної Ради з питань оборони, розвідки та правоохоронної діяльності. Запровадити систему контрактного залучення експертів на тимчасовій основі для виконання робіт з питань безпеки і оборони в інтересах Верховної Ради. Визначити порядок доступу таких експертів до таємної інформації.</p>	<p>- Верховна Рада, в терміни, визначені в рамках проведення політичної реформи.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p>
II.2 Чітке визначення відповідальності і підзвітності органів виконавчої влади з питань безпеки і оборони	<p>У законах України “Про основи національної безпеки”, “Про оборону” визначити повноваження, обов’язки та відповідальність вищих посадових осіб держави у сфері безпеки і оборони — Президента як Верховного головнокомандувача Збройними Силами та прем’єр-міністра як глави Уряду.</p> <p>Визначити відповідними законами (див. Ціль I.1.2) повноваження Верховної Ради, Президента та прем’єр-міністра з питань ротації або зняття з посад керівників силових міністерств і відомств, а також відповідні практичні механізми та процедури, в т.ч. на випадок висловлення Парламентом недовіри до певного керівника, відставки Уряду, імпічменту Президента.</p>	<p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p>
II.3 Забезпечення ефективної координації і чіткого розподілу повноважень у сферах оборони, розвідки та правоохоронної діяльності	<p>Створити при РНБО України Об’єднаний комітет з питань розвідки. Голова комітету міг би бути заступником Секретаря РНБО України та входить до складу РНБО.</p> <p>Внести зміни до Закону України “Про розвідувальну діяльність”, якими відокремити функції, повноваження та підпорядкування міністерств/відомств, що відповідають за внутрішню (правоохоронну) військову та зовнішню розвідку/контррозвідку. Відомчі розвідувальні/контррозвідувальні органи повинні перебувати в прямому підпорядкуванні лише відповідного керівництва міністерства/відомства.</p>	<p>- Президент, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p>
II.4 Забезпечення прозорості, громадської підтримки оборонної політики, створення цивільного експертного середовища з оборонних питань	<p>Створити при РНБО постійно діючу Громадську Раду за участю авторитетних політичних діячів, вчених, фахівців за профілем діяльності — з формування та експертизи концептуальних, стратегічних документів, проектів законодавчих актів у сфері реформування, розвитку та функціонування системи національної безпеки України.</p> <p>Розробити програму сприяння розгортанню регіональної мережі недержавних дослідницьких організацій з питань безпеки при провідних університетах, аналітичних центрах.</p> <p>Запровадити у вищих навчальних закладах України навчальні курси та програми досліджень з питань цивільно-військових відносин, міжнародної безпеки, конфліктології. Включити до програми підготовки офіцерів усіх силових структур обов’язковий курс “Цивільно-військові відносини”.</p> <p>У Законі України “Про державну таємницю”, законах і нормативних актах, що регламентують діяльність силових структур, визначити вичерпний перелік документів, що підлягають оприлюдненню, порядок їх підготовки та періодичність видання. До цього переліку віднести: Білу книгу “Оборонна політика України”, щорічні звіти про виконання оборонного бюджету та бюджету на правоохоронну діяльність, періодичні звіти парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони про стан справ у силових структурах (підготовлені на підставі оцінок народних депутатів) та ін.</p>	<p>- Президент, 2004р.</p> <p>- РНБО, МОН, 2004р.</p> <p>- МОН, інші профільні міністерства та відомства, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, 2004р.</p>
II.5 Підвищення прозорості та зміцнення підзвітності у сфері експорту озброєнь	<p>Внести доповнення до Закону України “Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання”, якими передбачити підготовку та оприлюднення щорічних звітів Уряду Верховній Раді про експорт зброї за підсумками року.</p> <p>Передбачити ефективні контрольні повноваження Верховної Ради (запити, періодичні слухання, створення комісій) з обов’язковим оприлюдненням відкритої інформації про їх здійснення. Визначити порядок надання законодавцям, експертам, громадським організаціям, ЗМІ, широкому загалу інформації про результати торгівлі озброєннями та застосування національних механізмів експортного контролю.</p>	<p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, II півріччя 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, в терміни, визначені в рамках проведення політичної реформи.</p>

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>Створити при ДК “Укрспецекспорт” наглядову раду, до якої залучити представників відповідних комітетів Парламенту, представників промислових асоціацій і незалежних експертів.</p> <p>Приєднатися до Кодексу поведінки Європейського Союзу стосовно експорту озброєнь. Запровадити вимоги Кодексу до службового обміну інформацією і забезпечення підзвітності та прозорості у сфері експортного контролю.</p> <p>Приєднатися до Спеціальної групи РЄАП з питань легких озброєнь і стрілецької зброї.</p> <p>Започаткувати передачу на регулярній основі відкритих матеріалів (узагальненого характеру) про експорт озброєнь провідним міжнародним дослідницьким організаціям — таким, як Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру (Швеція), Міжнародний інститут стратегічних досліджень (Велика Британія) та ін.</p>	<p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, “Укрспецекспорт”, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, МЗС, Держекспортконтроль, до кінця 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Держекспортконтроль, 2004р.</p> <p>- МЗС, Держекспортконтроль, 2004р.</p>
<i>Адаптація концепцій і доктрин у сфері безпеки і оборони до Стратегічної концепції і доктрин НАТО</i>		
<p>II.6 Визначення оборонних пріоритетів відповідно до Стратегічної концепції НАТО та стандартів країн-членів НАТО</p>	<p>Запровадити п’ятирічний процес Оборонного огляду, що передбачає аналіз стану та відповідності сучасним потребам: національної системи оборони та державного управління нею, ЗС та інших військових формувань, оборонної промисловості, системи підготовки резервів.</p> <p>Затвердити Воєнну Доктрину, в якій визначити перспективи воєнного будівництва та застосування ЗС, завдання, пріоритети в досягненні стратегічних цілей.</p> <p>На засадах Воєнної доктрини, з урахуванням перспектив і можливостей економічного розвитку України розробити та прийняти Стратегію розвитку ЗС, орієнтовану на кардинальну перебудову її структури, зменшення чисельності та покращання технічної оснащеності за стандартами НАТО</p>	<p>- Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, II півріччя 2003р.</p> <p>- Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Державна комісія з питань воєнної реформи, II півріччя 2003р.</p>
<i>Структурні зміни в Міністерстві оборони та Збройних Силах (відповідно — і в інших структурах безпеки)</i>		
<p>II.7 Реформування структур МО та Генерального штабу на принципах НАТО</p>	<p>Завершити реорганізацію центрального апарату МО та ГШ на засадах чіткого відокремлення функцій адміністративного та воєнного управління. В основу кадрового комплектування органів МО та ГШ покласти залучення фахівців зі складу робочих груп з питань Оборонного огляду, до керівництва та складу яких залучити заступників міністра оборони та офіцерів центрального апарату. З метою передачі досвіду, до складу кожної з робочих груп запросити відповідних за посадою представників з країн НАТО.</p> <p>Наблизити структури МО та ГШ до прийнятих у НАТО. Паралельно створити окремий від ГШ штаб об’єднаного бойового управління рівня командування виду ЗС.</p> <p>Під час створення нових структур МО та ГШ розробити рекомендації з питань запровадження систем: цивільної служби, відповідної стандартам НАТО; ротації вищого керівництва структур МО та ГШ; перепідготовки персоналу до виконання обов’язків за призначенням у нових структурах.</p> <p>Запровадити нові процедури внутрішнього обміну інформацією, які б дозволяли наступну їх автоматизацію, більш оперативну та ефективну взаємодію між структурними підрозділами МО та ГШ</p>	<p>- Президент, Комісія з Оборонного огляду, Кабінет Міністрів, РНБО, МО, 2004р.</p> <p>- Президент, Комісія з Оборонного огляду, 2004-2005рр.</p> <p>- Комісія з оборонного огляду, МО, ГШ, 2004-2005рр.</p> <p>- МО, 2004р.</p>
<p>II.8 Запровадження ефективних систем стратегічного, оперативного планування та управління оборонними ресурсами відповідно до вимог НАТО</p>	<p>На базі автоматизованої інформаційної системи Комітету НДДКР МО запровадити Систему планування, програмування, бюджетування та оцінок і Систему управління оборонними ресурсами МО, сумісні з відповідними системами країн НАТО (<i>PPBE — Planning, Programming, Budgeting and Evaluation System; DRM — Defense Resource Management Model</i>). Створення цих систем здійснювати спільно з іншими міністерствами та відомствами.</p> <p>Розробити “Засади стратегічного оборонного планування”, додатками до яких мають бути: Порядок стратегічного планування застосування Збройних Сил України; Порядок планування мобілізаційної підготовки Збройних Сил України та підготовки території країни на випадок воєнних дій; Положення “Про розробку Державної програми реформування та розвитку Збройних Сил України” (Державна програма розвитку озброєнь має бути її складовою); Положення “Про планування поточної діяльності Збройних Сил України” (включаючи діяльність її господарчого комплексу); Положення “Про оборонний бюджет”, у якому встановлюються правила узагальнення та збалансування всіх фінансових потреб (у рамках Програми розвитку озброєнь — за всі військові формування) на коротко- та середньострокову перспективу.</p> <p>Переглянути, з урахування положень Процесу планування та оцінки сил НАТО (<i>PARP</i>), систему оперативного планування, привести її у відповідність до вимог НАТО стосовно як планування застосування ЗС, так і їх всебічного забезпечення. Визначити завдання окремих компонентів ЗС,</p>	<p>- МО, 2004-2007рр.</p> <p>- МО, 2004р.</p> <p>- ГШ, 2004-2005рр.</p>



Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>вимоги до їх підготовки, комплектування та забезпечення відповідно до Об'єднаного переліку завдань НАТО (<i>NATO joint task list</i>).</p> <p>Перейти на формування єдиного державного військового замовлення в інтересах ЗС та інших військових формувань. Переглянути нормативи та процедури управління закупівлями й матеріальними ресурсами ЗС та інших військових формувань, забезпечити їх відповідність потребам, умовам ринкової економіки та стандартам НАТО.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, МО, інші силові відомства, 2004р.</p>
<p>II.10 Приведення системи кадрового забезпечення у відповідність із стандартами НАТО</p>	<p>Під час переходу на нову структуру ЗС внести відповідні зміни до нормативно-правової бази стосовно вимог і процедур проходження військової служби. Вдосконалити систему переміщення по службі, забезпечити максимальну об'єктивність призначень на посади та присвоєння військових звань шляхом збалансування ролі командирів, кадрових органів і незалежних оціночних комісій.</p> <p>Визначити законом загальні професійні та особистісні критерії проходження військової служби — освіта, досвід, фахова підготовка, знання іноземних мов тощо. Особливу увагу звернути на відбір кандидатів на заміщення посад, що визначають рівень співробітництва України з НАТО, а також тих, які відіграють ключову роль у виконанні заходів Плану дій щодо членства в НАТО (забезпечення взаємосумісності, знання англійської мови, запровадження штабних процедур НАТО, підготовка рішень у сфері співробітництва Україна-НАТО, забезпечення проведення планових заходів тощо). Визначити перелік посад, що визначають ефективність співробітництва з НАТО.</p> <p>Запровадити для українських військовослужбовців, які навчалися за кордоном, механізм нострифікації (визнання) документів про отримання освіти в зарубіжних військових навчальних закладах. Визначити порядок врахування зарубіжної військової освіти під час просування по службі та призначення на посаду. Запровадити систему курсів допідготовки та адаптації перед призначенням на посаду.</p> <p>Запровадити курси мовної підготовки особового складу відповідно до Проекту мовної підготовки Україна-НАТО на 2001р. Визначити порядок відповідальності військового керівництва, кадрових органів, командирів підрозділів і частин за забезпечення належного рівня мовної підготовки особового складу.</p> <p>Створити резерв офіцерів, підготовлених для служби в місіях України при штабах НАТО та в складі делегацій до НАТО і спільних робочих групах з питань взаємодії з НАТО. Запровадити відповідні кадрові процедури для відбору, підготовки та використання цього резерву.</p>	<p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, МО, протягом перехідного періоду - Верховна Рада, МО, з 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, МОН, МО, з 2004р.</p> <p>- МО, ГШ, II півріччя 2003р.</p> <p>- МО, з II півріччя 2003р.</p>
<p><i>Забезпечення адекватного внеску України у виконання головних завдань НАТО: колективна оборона іншого члена НАТО, колективна оборона України, міжнародна миротворча діяльність та гуманітарні операції, боротьба з тероризмом та новими загрозами</i></p>		
<p>II.11 Переведення Збройних Сил на контрактну основу комплектування</p>	<p>Здійснити реформу системи комплектування ЗС на наступних принципах: (а) визначення Сил швидкого реагування в якості повністю професійного елемента ЗС, основними завданнями якого мають бути: надання допомоги іншим країнам НАТО, виконання миротворчих і гуманітарних завдань, участь і проведення спеціальних операцій та підтримка Основних сил оборони; (б) визначення Основних сил оборони в якості професійно-призовного елемента ЗС, що відповідатиме за забезпечення підготовки резерву, територіальну оборону, забезпечення інфраструктури для розгортання військ, надання допомоги місцевій владі, виконання специфічних завдань (стратегічні перевезення, цивільна оборона тощо).</p>	<p>- Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, РНБО, МО, до 2010р.</p>
<p><i>Забезпечення максимальної взаємосумісності</i></p>		
<p>II.12 Забезпечення максимального зв'язку процесу досягнення взаємосумісності із забезпеченням реальних оперативних потреб</p>	<p>Привести практичні механізми допуску, розміщення та забезпечення сил НАТО на території України у відповідність з положеннями чинних нормативно-правових актів, забезпечити виконання угоди між НАТО та Україною з питань допуску сил на українську територію (<i>NATO-Ukraine Host Nation Support agreement</i>).</p> <p>Запровадити ефективну систему аналізу та використання досвіду співробітництва між силами України та НАТО з питань виконання практичних оперативних завдань, організації бойової підготовки, всіх видів бойового забезпечення та управління людськими ресурсами.</p> <p>Створити штабні структури та впровадити штабні процедури НАТО в частинах і підрозділах, виділених для співробітництва в рамках ПЗМ, забезпечити їх ефективне застосування в операціях НАТО в разі потреби.</p> <p>Розробити концепцію підготовки та застосування Сил швидкого реагування (СШР) ЗС України з урахуванням вимог і стандартів НАТО.</p> <p>Започаткувати експеримент з переводом штабу однієї з бригад СШР на структуру та штабні процедури НАТО.</p> <p>Забезпечити повну взаємосумісність усіх сил і засобів транспортної авіації ЗС України з метою їх максимального використання в інтересах НАТО в разі потреби</p> <p>Привести у відповідність з вимогами НАТО системи фельд'єгерсько-поштового зв'язку, засекреченого зв'язку, зв'язку тактичної ланки військ, флоту та авіації.</p> <p>Запровадити регулярні перевірки Головною військовою інспекцією МО стану частин, виділених для співробітництва в рамках ПЗМ. Розробити критерії оцінки цих частин відповідно до вимог НАТО.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, МО, ДПСУ, ДМС, 2004р.</p> <p>- МО, ГШ, з II півріччя 2003р.</p> <p>- МО, ГШ, у рамках заходів ПЗМ</p> <p>- ГШ, II півріччя 2003р.</p> <p>- ГШ, 2004р. - МО, ГШ, 2004р. - ГШ, 2004р.</p> <p>- МО, в рамках ПЗМ</p>



Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
II.13 Забезпечення сумісності системи матеріального забезпечення частин і підрозділів, виділених для співробітництва в рамках ПЗМ	<p>Привести керівні документи з питань тилового і технічного забезпечення ЗС України у відповідність з вимогами НАТО.</p> <p>Підготувати окремі підрозділи тилового та технічного забезпечення відповідно до вимог НАТО для можливого застосування в операціях під егідою НАТО та забезпечення потреб як українських контингентів, так і контингентів країн-членів НАТО.</p> <p>Створити окрему систему резервного фінансування потреб сил, що непередбачено/позапланово виділяються для участі в операціях під егідою НАТО.</p>	<p>-МО, ГШ, 2004р.</p> <p>- ГШ, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, Мінфін, 2004р.</p>
II.14 Адаптація систем військової освіти та бойової підготовки ЗС України до вимог керівних документів, процедур і стандартів НАТО	<p>Забезпечити участь представників України в розробці доктринальних документів НАТО через їх залучення до роботи відкритих для партнерів структур НАТО, що опрацьовують такі документи, зокрема Групи підготовки НАТО (<i>NATO Training Group</i>).</p> <p>Запровадити в Національній академії оборони України та інших військових навчальних закладах курси з питань спільних операцій під егідою НАТО, стандартів і процедур НАТО щодо стратегічного та оперативного планування, управління оборонними ресурсами тощо.</p> <p>Створити при Національній академії оборони України Міжнародний центр оперативної підготовки для підготовки офіцерів штабів НАТО. Покласти на нього узагальнення набутого досвіду для забезпечення постійного процесу вдосконалення командирської підготовки, штабних процедур і методик, системи забезпечення роботи штабів.</p> <p>Удосконалити систему бойової і командирської підготовки з метою максимального наближення змісту та результатів до потреб виконання оборонних завдань у рамках системи колективної безпеки та вимог, що визначаються характером сучасних і майбутніх бойових дій.</p> <p>Ініціювати створення в Україні (за участю України) Міжнародного центру гуманітарного розминування. Підготувати пропозиції стосовно спільного фінансування цього Центру за рахунок усіх зацікавлених сторін.</p> <p>Визначити в складі ГШ структуру з питань адаптації програм бойової підготовки та відповідних настанов до стандартів НАТО.</p> <p>Розглянути можливість і підготувати пропозиції стосовно залучення на навчання до військових навчальних закладів України представників країн-членів НАТО та країн-партнерів.</p>	<p>- МО, постійно</p> <p>- МО, 2004р.</p> <p>- МО, 2004р.</p> <p>- ГШ, постійно</p> <p>- МО, 2004р.</p> <p>- ГШ, II півріччя 2003р.</p> <p>- МО, 2004р.</p>
II.15 Реформування оборонної промисловості, забезпечення її спроможності задоволення критичних потреб Збройних Сил	<p>Провести додаткові маркетингові дослідження та (з урахуванням планів Уряду стосовно реструктуризації економіки, приватизації, розвитку фондових ринків, сектора комерційного кредитування, внутрішнього та зовнішнього інвестування) доопрацювати Концепцію реформування та розвитку оборонної промисловості України, розробити та затвердити на її засадах Програму реструктуризації ОПК, орієнтованого на експорт озброєнь, задоволення потреб ЗС та інших військових формувань і кооперації із західними компаніями в окремих галузях та видах виробництва.</p> <p>Прискорити процес кодифікації згідно зі стандартами НАТО. Забезпечити оперативне розповсюдження документації і літератури з питань стандартизації продукції військового призначення, її виробництва та експлуатації.</p>	<p>Верховна Рада, кабінет Міністрів, Мінпромполітики, Комітет з питань військово-технічної політики та експортного контролю, II півріччя 2003р.</p> <p>- Мінпромполітики, МО, 2004р.</p>
<i>Соціальний захист військовослужбовців</i>		
Забезпечення ефективних механізмів і гарантій соціального захисту військово-службовців під час проходження та після звільнення з військової служби	<p>Забезпечити ефективність системи перепідготовки, професійної орієнтації і працевлаштування звільнених з військової служби. Підготувати обґрунтовані пропозиції із запровадження страхових та іпотечних інструментів для реалізації зобов'язань держави перед військовослужбовцями, звільненими з військової служби.</p> <p>Переглянути нормативно-правову базу з питань забезпечення військовослужбовців житлом на предмет її відповідності вимогам: ефективного використання наявних фондів і виділених коштів; безперешкодної ротації особового складу; прозорості, справедливості та запобігання зловживанням і корупції; чіткого розмежування забезпечення поточних потреб у житлі для службового використання та забезпечення звільнених у запас.</p>	<p>- Кабінет Міністрів, Мінфін, МО, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, МО, 2004р.</p>

III. РЕСУРСНІ ПИТАННЯ

Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<p>Забезпечити повне виконання заходів Розділу II.C (Питання ресурсів) "Цільового плану Україна-НАТО на 2003 рік".</p> <p>Внести зміни та доповнення до чинного податкового законодавства України з метою звільнення від оподаткування коштів, що виділяються цільовим порядком (у т.ч. зарубіжними державами) на фінансування заходів міжнародного військового співробітництва.</p>	<p>- Згідно з "Цільовим планом Україна-НАТО на 2003 рік".</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, 2004р.</p>



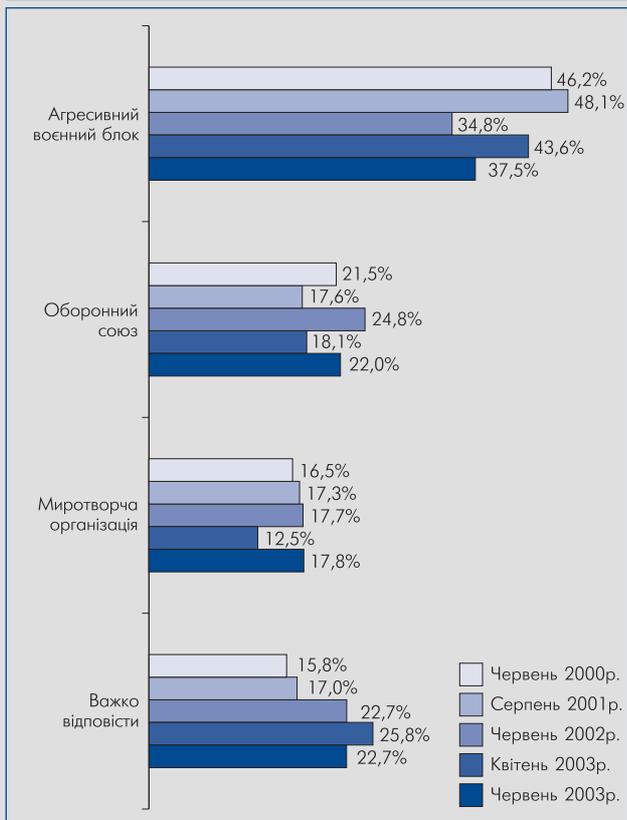
IV. ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<p>Забезпечити повне виконання заходів Розділу III (Захист інформації та безпека) "Цільового плану Україна-НАТО на 2003 рік".</p> <p>Провести огляд укладених Україною з державами - не членами НАТО угод, пов'язаних з питаннями оборони, промисловості та безпеки, на предмет відсутності протиріч з вимогами безпеки НАТО.</p>	<p>- Згідно з "Цільовим планом Україна-НАТО на 2003 рік".</p> <p>- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, МЗС, 2004р.</p>

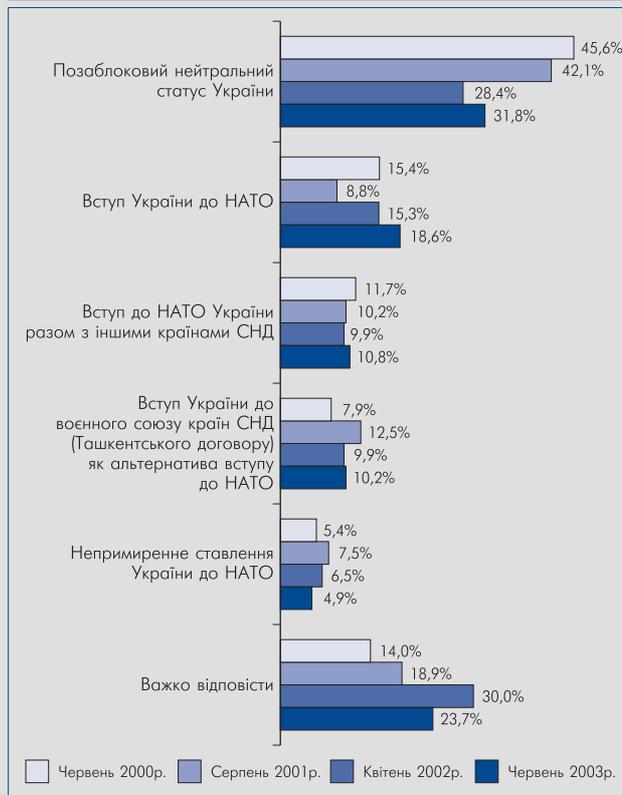
V. ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
<i>Прискорення процесу наближення нормативно-правової бази України у сфері національної безпеки до стандартів НАТО</i>		
V.1 Здійснення огляду чинного законодавства в частині забезпечення здатності брати участь в операціях НАТО	<p>Провести обговорення з експертами Альянсу, країнами-членами та запрошеними до НАТО питань достатності правових норм (за потреби — внесення змін і доповнень до чинного законодавства) для забезпечення виконання Україною зобов'язань стосовно участі:</p> <ul style="list-style-type: none"> - в колективній обороні; - у виконанні завдань НАТО, пов'язаних з протидією новим загрозам безпеці, особливо — тероризму. 	- Верховна Рада, Кабінет Міністрів, з II півріччя 2003р.
V.2 Забезпечення сумісності національного законодавства з нормативними положеннями НАТО	<p>Провести обговорення з експертами Альянсу, країнами-членами та запрошеними до НАТО питань достатності заходів української сторони для імплементації правових актів, обов'язкових для членів НАТО:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Північноатлантичний Договір (<i>The Treaty of Washington 1949</i>); ❖ Протокол про статус Міжнародного військового штабу (<i>Paris Protocol 1952</i>); ❖ Угода про статус НАТО, національних представників та міжнародний персонал (<i>Ottawa Agreement 1951</i>); ❖ Угода про статус місій та представників третіх країн у НАТО (<i>Brussels Agreement 1994</i>); ❖ Угода про захист інформації (<i>NATO Security Agreement 1997</i>); ❖ Угода про взаємне забезпечення гарантій захисту таємниць стосовно винаходів у сфері оборони, на які подані заявки на патентування (<i>Safeguarding of Patents 1960</i>); ❖ Угода про передачі технічної інформації для оборонних цілей (<i>Communication of Technical Defense Information 1970</i>); ❖ Угода про співробітництво стосовно інформації з питань атомної енергії (<i>Agreement for Cooperation Regarding Atomic Information</i>) та Адміністративні механізми реалізації Угоди. <p>Провести інвентаризацію договірно-правової бази між Україною і НАТО, розробити та реалізувати план необхідних парламентських процедур для імплементації відповідних угод.</p> <p>Запровадити механізми запобігання прийняттю нових нормативно-правових актів, положення яких не відповідають меті членства України в НАТО.</p> <p>Створити робочу групу (групи) з правових питань для забезпечення та координації роботи в цьому напрямі. Визначити Міністерство юстиції відповідальним за координацію правових питань та узагальнення пропозицій про внесення змін до чинного законодавства України.</p>	<p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Верховна Рада, 2004р.</p> <p>- Кабінет Міністрів, міністерства та відомства - учасники ПДЧ, Мін'юст</p>

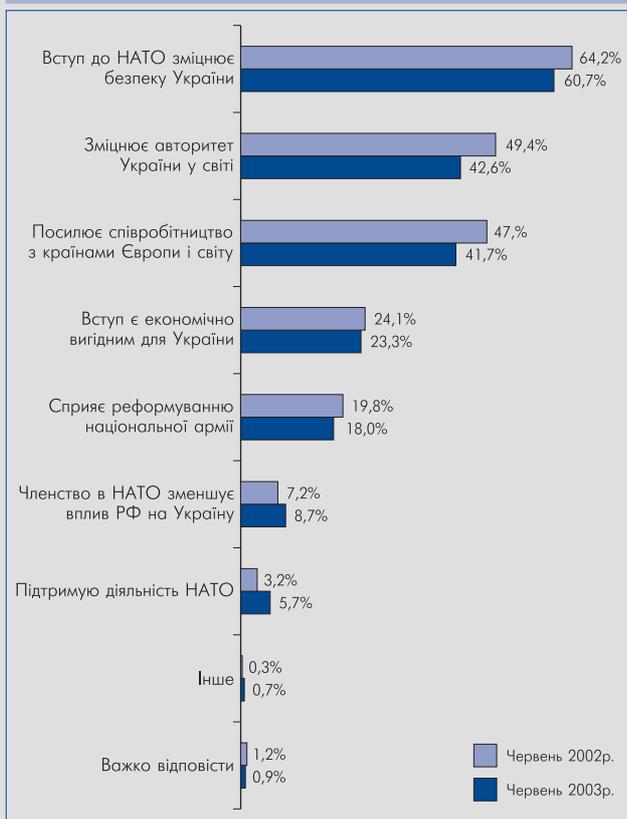
Чим є НАТО в першу чергу?
% опитаних



Який варіант співіснування України з НАТО найбільшою мірою відповідає би її національним інтересам?
% опитаних

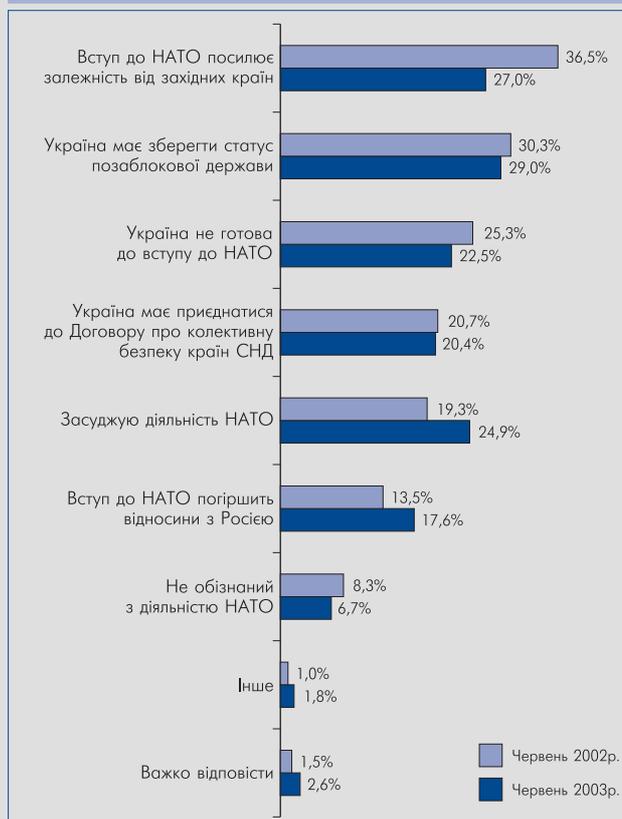


Чому б Ви голосували за вступ України до НАТО?*
% тих, хто проголосував би за вступ



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

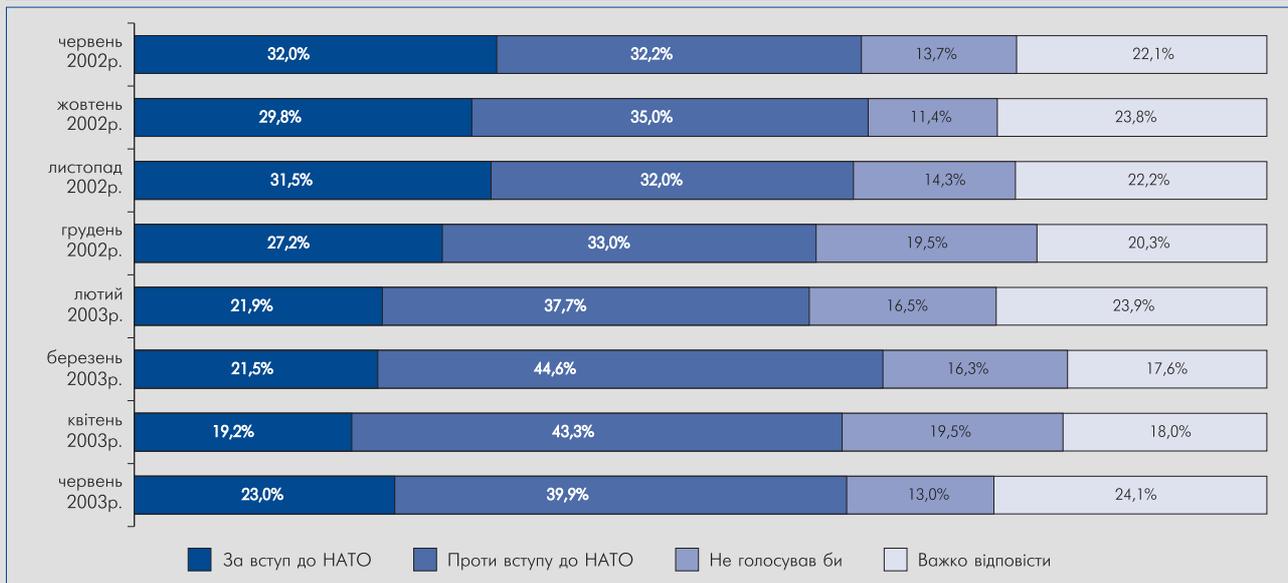
Чому б Ви голосували проти вступу України до НАТО?*
% тих, хто проголосував би проти вступу



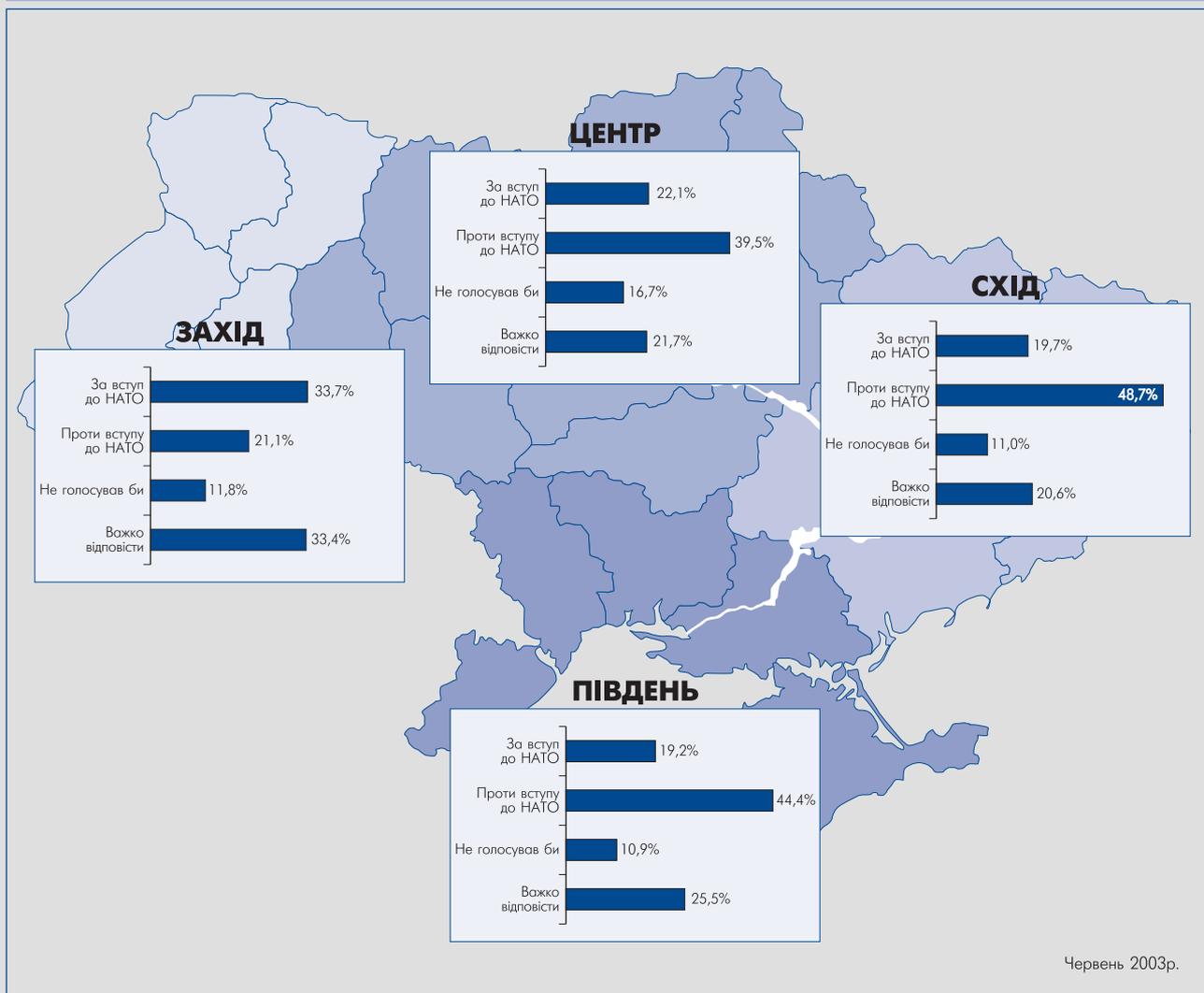
* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.



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



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



ЩО ПООБІЦЯЛА НАТО УКРАЇНСЬКА ВЛАДА?*



Анатолій ГРИЦЕНКО,
президент Центру Разумкова

22 січня 2003р. на інтернет-сайтах Міністерства закордонних справ України і Центру інформації та документації НАТО в Києві був оприлюднений План дій Україна-НАТО, узгоджений сторонами на Празькому самміті НАТО в листопаді 2002р. План дій розроблено в розвиток Хартії Україна-НАТО з урахуванням прийнятого в травні 2002р. важливого для України рішення — курсу на повноправне членство в Альянсі.

Одночасно з Планом дій розроблявся й Цільовий план на 2003 рік. За ідеєю, він повинен містити перелік уже не декларацій, а конкретних дій, що переконали б партнерів по НАТО в серйозності намірів України.

План дій і Цільовий план були узгоджені на Празькому самміті в єдиному пакеті. Перший документ уже опублікований, другий — відомий натовцям, але залишився під завісою секретності для українських громадян. Хоч, і це важливо підкреслити, обидва документи ніколи не мали грифа “таємно”. Поставлений на них натовський штамп “NATO-Ukraine restricted” еквівалентний нашому “для службового користування”. Дійсно, для оприлюднення Цільового плану потрібно дістати згоду партнерів по НАТО, але можна бути впевненими, що таку згоду Україна одержала б негайно, документ усе ж таки наш. Тим паче, що в ньому немає жодного слова (цифри в ньому відсутні зовсім), що хоча б віддалено торкалося державної таємниці. Цільовий план було б доцільно оприлюднити¹: громадяни повинні знати, як швидко ми просуваємося до вступу в НАТО і чи рухаємося ми взагалі? Підстави для таких питань є.

План дій Україна-НАТО, а також наявний у редакції “Дзеркала тижня” Цільовий план на 2003 рік, ми попросили прокоментувати президента Центру Разумкова Анатолія Гриценка. Ось його думка:

Слушність, обережність і декларативність — це, на наш погляд, три головні риси опублікованого Плану дій Україна-НАТО. У ньому справді містяться дуже правильні й точно сформульовані цілі, досягнення яких наблизило б Україну до європейських цінностей і стандартів. Примітно, що в тексті документа йдеться не тільки й не стільки про воєнну сферу співробітництва з Альянсом, у ньому зафіксовані такі “невоєнні” цілі, як забезпечення свободи слова, розвиток громадянського суспільства, захист прав і свобод громадян, розв’язання важливих економічних і соціальних проблем. Принципово, що наша держава добровільно взяла на себе високі зобов’язання, заклавши при цьому механізми перевірки їх виконання за участю країн-членів НАТО.

У документі лише раз, наче сором’язливо й дуже обережно, згадується “перспективна мета — членство в НАТО”, зате ми нарахували дев’ять завуальованих термінів “євроатлантична інтеграція” й “інтеграція в євроатлантичні структури безпеки”. Така обережність незрозуміла з трьох причин.

По-перше, мета вступу України до НАТО вже зафіксована в затвердженій на засіданні Ради національної безпеки і оборони України в травні 2002р. Стратегії відносин України з НАТО та й Президент Л.Кучма публічно заявляв: “Так, ми йдемо в НАТО”.

По-друге, давайте не будемо більше лукавити, вважаючи, що крім дипломатів ніхто не тямить у європейській політиці. Євроатлантичних структур

* Стаття була опублікована в тижневику “Дзеркало тижня” 25 січня 2003р., с.3 — <http://www.mirror.kiev.ua/ie/show/428/37439>.

¹ План був таки оприлюднений через два місяці після виходу цієї статті.

безпеки справді небагато, точніше їх дві — ОБСЄ і НАТО, причому в першу ми інтегровані давно. Отже, під обережним терміном “євроатлантичні структури безпеки” в Плані дій слід розуміти НАТО й тільки НАТО.

По-третє, нагадаємо, що ми живемо не в СРСР, а в Україні, надворі сьогодні не 1990-й, а 2003-й рік. Навіть без пропагандистської кампанії Уряду й на тлі критики політики НАТО в період підготовки до Празького самміту, за результатами соціологічних опитувань Центру Разумкова, 27-32% громадян проголосували б на референдумі за вступ України до Альянсу вже сьогодні. Парламенту не слід побоюватися й виконавчої влади, ховаючись за обтічні формулювання: вступ до НАТО нинішній склад Верховної Ради, цілком імовірно, підтримав би конституційною більшістю.

І все-таки, написаний правильними словами План дій можна читати по-різному і вже точно — виконувати по-різному. За великим рахунком, ми не знайшли в ньому нічого нового: подібний перелік правильних декларацій міститься в Конституції, чинних законах, президентських посланнях і указах, урядових постановах і програмах. І все це досі належним чином не виконувалося. Чи відбудеться після ухвалення Плану дій прорив у суспільному розвитку й у зовнішній політиці країни? Можливо. Шанс є, але твердого оптимізму не відчувається.

На відміну від Плану дій, Цільовий план на 2003р. — це обширніший документ, він містить 259 заходів, спрямованих, на думку його розробників, на досягнення вказаних у Плані дій цілей. Проте, в цьому переліку можна знайти лише 51 захід, сформульований цілком точно (недекларативно) по суті і його виконання прив'язане до конкретного місяця поточного року, отже передбачаються конкретні практичні дії і можливою є предметна перевірка виконання. Примітно, що практично всі ці конкретні дії належать до сфери компетенції Міністерства оборони, що робить честь представникам військового відомства і не робить честі представникам інших міністерств, котрі брали участь у розробці проекту плану під егідою Міністерства закордонних справ.

Терміни виконання 88 заходів (34%) не вказані взагалі, відповідні графи порожні. Виконання інших 65 заходів (25%) розмите в часі — “протягом року”; так раніше хитрі секретарі писали в планах партбюро, щоб не ускладнювати собі життя при перевірці старшими товаришами за партією. Ще 36 заходів (14%) планується виконати в четвертому кварталі, або “під кінець року”. Таким чином, лише 27% Цільового плану підлягає перевірці на предмет виконання за термінами. А враховуючи, що багато з прив'язаних до часу подій — це записані в загальному вигляді фрази (типу “організація обміну інформацією”, “оптимізація бази даних”, “підготовка пропозицій”, “інтеграція завдань”), або двосторонні зустрічі, семінари, конференції та симпозиуми, то рік виходить не вельми напруженим. Добродію Симоненко [лідер Комуністичної партії України — ред.] і Черномірдин [посол Росії в Україні — ред.] можуть не тривожитися: рухаючись із такою швидкістю, у НАТО ми опинимося нескоро.

Звернемо увагу ще на одну важливу обставину. Індивідуальна програма партнерства Україна-НАТО



на 2003р., хоч як це дивно, готувалася українською стороною без урахування нових обставин, пов'язаних із затвердженням важливих документів — Плану дій і Цільового плану. Традиційно, як це відбувається протягом восьми років, із надісланого з Брюсселя списку різноманітних заходів у Києві вибрали найпривабливіші, нерідко за країною проведення, — і програма в основному готова. Тож ІПП-2003 потрібно в темпі коригувати, тим паче що можливість такого коригування в ході виконання передбачена.

Та повернімося до Цільового плану. Його розробники виявили певне нерозуміння глибини внутрішньополітичних проблем суспільства, суті конституційної, адміністративної, пенсійної та аграрної реформ — стосовно як змісту, так і механізмів та термінів їх проведення. На їх думку, наприклад, мета “забезпечення балансу між трьома гілками влади — законодавчою, виконавчою та судовою — шляхом конституційної і адміністративної реформ і забезпечення їх ефективної взаємодії” дивовижно проста й охоплює лише три заходи: (1) “створення Конституційної комісії...” (другий квартал 2003р.); (2) “початок роботи з підготовки відповідних змін до Конституції, спрямованих на зміцнення місцевих органів влади та правосуддя, зокрема, прями вибори губернаторів” (перший квартал); (3) “підготовка проекту Муніципального кодексу України”. Експертам ясно, що коли Конституційна комісія почне працювати влітку, то президентські ініціативи буде поховано разом із політичною реформою. Про це публічно заявляв і спікер Парламенту В.Литвин. А тепер по суті: чому реформу звужено до рівня місцевої влади, ми що, більше не плануємо перерозподілити повноваження в трикутнику “Парламент—Президент—Уряд”, посиливши відповідальність Парламенту й надавши більшу самостійність Уряду, як багато хто обіцяв, зокрема, спікер, прем'єр і Президент? А як бути з іншим пунктом плану, про виборність губернаторів? Розробники хіба не знають, що Президент проти такого кроку, чи навпаки — вони знають більше, ніж випливає з публічної заяви Л.Кучми?

Адміністративну реформу в плані зведено переважно до зміни адміністративно-територіального устрою країни, що залишає за кадром 95% повного переліку її завдань. Зате пенсійну й аграрну реформи планується завершити протягом одного року. Можна позаздрити такому невгасимому оптимізму, але якось, пам'ятається, говорили, що після ухвалення Земельного кодексу буде потрібно понад 30 нових законів і близько чотирьох-п'яти років, та й Парламент протягом року не працював... Щось не складається.

Окремі цілі співробітництва загалом не передбачають ніяких дій нинішнього року. Їх в плані вказано, але жодного заходу для досягнення цілей немає. Серед семи таких "пустографок" опинились і дві цілі, на наш погляд, виняткової важливості: "Створення необхідних передумов для формування середнього класу" та "Гарантування економічних прав і свобод громадян у всіх формах...". Цілі не нові, вони не раз формувалися в президентських указах та посланнях, і дуже сумно, що протягом року влада не планує практичних дій на цих важливих напрямках.

Виконання окремих важливих заходів неприпустимо затягнуте в часі. На наш погляд, — безпідставно, хоча, не виключено, не без наміру розробників. Приміром, "продовження роботи над проектом закону, що передбачає зняття обмежень на створення інформаційних агентств іноземними громадянами та юридичними особами", відповідно до плану, "повинно завершитися у 2005р." Якщо врахувати, що "продовження роботи" не є ухваленим законом, то розв'язання цієї проблеми Україні не загрожуватиме ще довго.

Чомусь на другу половину року відкладене "залучення донорів до консультаційного процесу з метою перегляду законів і правил, необхідних для скерування донорської допомоги неурядовим організаціям, що працюють над зміцненням громадянського суспільства в Україні". Звертаємо увагу, йдеться лише про консультації: пропонуючи зустрітись через півроку й поговорити, влада не обіцяє врахувати побажання й не гарантує, що відповідні закони та правила будуть переглянуті в потрібному для громадянського суспільства напрямі й у доступні для огляду терміни. А тим часом Міністерство закордонних справ може продовжувати ініціювати розпорядження Кабінету Міністрів, що заборонятимуть реєструвати в Україні проекти USAID, можна продовжувати затягувати реєстрацію інших західних фондів і проектів — адже багатьох при владі вже "дістало" громадянське суспільство з його неурядовим сектором і незалежними ЗМІ.

На наш погляд, без належних підстав відкладене на четвертий квартал ухвалення "Закону про державний контроль над міжнародними передачами військової техніки й товарів подвійного призначення", так само як і внесення відповідних змін до Адміністративного та Кримінального кодексів. На тлі "кольчужного" скандалу в інтересах відновлення міжнародного іміджу України — ухвалити відповідні закони в першочерговому порядку.

Цільовий план містить безліч значимих неузгодженостей, що відбивають повне нерозуміння розробниками як суті й глибини проблем, що стоять перед Україною, так і шляхів їх розв'язання. Аби такий жорсткий висновок не викликав у читачів сумнівів, наведемо кілька прикладів.

Мети "забезпечення свободи зборів" планується домогтися виконанням лише двох заходів — "організація колоквиуму з представниками неурядових організацій і громадянського суспільства..." (без визначення термінів) і "проведення консультацій із відповідними міжнародними організаціями..." (терміни знов-таки не визначені). Та й край. Колоквиум і консультації безумовно важливі. Але в такий спосіб ми не ліквідуємо практику заборони місцевою владою проведення мітингів протесту, відмови в наданні приміщень для зустрічей опозиційних кандидатів з громадянами в період виборів, або практику ініціювання владою скарг місцевих жителів з метою притягнення до відповідальності організаторів акцій протесту.

Інший приклад: розробники плану вважають, що "проведення реформ оборонної економіки" зведеться нинішнього року до трьох подій — "організація семінару...", "проведення консультацій..." і "проведення засідання Спільної робочої групи Україна-НАТО" (терміни проведення перших двох заходів не вказані). З реформою військово-промислового комплексу, як і з громадянським суспільством, як бачимо, влада не поспішає.

Мету "проведення економічних і структурних реформ..." у плані зведено до єдиного заходу — "проведення аудиту державних активів і створення реєстру державних активів" (без визначення термінів). Прямо скажемо, негусто.

Мету "обмеження різниці в реальних доходах між верствами населення з високими й низькими доходами та докладання зусиль для ліквідації бідності" розробники підкріпили лише одним заходом — "упровадження мінімальної погодинної заробітної плати..." (грудень 2003р.). Є підстави вважати, що таким єдиним кроком, поза сумнівом, важливим, ми не ліквідуємо бідність і тим паче — нинішнє, непристойне для європейської країни, розшарування суспільства на невеличку групу дуже багатих і десятки мільйонів бідних. Можливо, ще щось можна зробити?

Мети "Утвердження України як ключового донора регіональної стабільності й безпеки, включаючи збільшення внеску України в міжнародне співробітництво із врегулювання конфліктів і підтримки миру" запропоновано домогтися шляхом "передачі досвіду" України в частині миротворчості країнам ГУУАМ, Кавказу й Середньої Азії, "підтримки політичного діалогу між Україною і НАТО...", "проведення консультацій між Україною і НАТО..." ("протягом року" або без визначення термінів). Даруйте, але донором, а тим паче ключовим, та ще з претензією на вплив у регіоні так не стають. Будьмо скромнішими, особливо в оцінках своїх ресурсних можливостей. Якщо Україна неспроможна самостійно утримувати свій миротворчий підрозділ на рівні роти в Косово й "циганить" для цього гроші то в США, то в інших країн НАТО, то, на наш погляд, з деклараціями про "ключове донорство" краще зачекати.

Життєво важливої для країни мети "посилення енергетичної безпеки", на думку розробників плану, можна досягти "забезпеченням належного фізичного захисту транзитних газопроводів" (без визначення термінів). Крапка. Ані слова про безпеку енергоблоків АЕС і гребель на Дніпрі, про реформу



вугільної галузі, диверсифікацію джерел енергоносіїв, про нафтопровід “Одеса-Броди”, про кроки, спрямовані на зниження енергоємності ВВП до європейських стандартів, поновлювані джерела енергії тощо. Приклади такого типу можна множити. Але три висновки очевидні.

По-перше, так ставитися до розробки серйозних документів має бути соромно. Певно, відчуття сорому є, і саме воно, а не страх за можливу публічну критику в разі невиконання окремих заходів — головна причина того, що Цільовий план досі не опублікований. Засмучує інше: чиновникам соромно винести плоди своєї праці на суд загалу, але чомусь зовсім не соромно представляти такий сирий документ на самміті НАТО. Невже міжнародний імідж країни вже не турбує нікого при владі, чи й надалі все списуватимемо на опозицію?

По-друге, документи такої стратегічної важливості для держави й суспільства загалом не повинні готуватися вузьким колом державних чиновників виконавчої влади, до того ж, як показав результат, не найбільш відповідальних і не найкраще підготовлених. Залучення до розробки Цільового плану народних депутатів, учених, незалежних експертів дозволило б зробити цей документ справді повноцінним, причому зробити це можна в стислий термін. Хочеться думати, що створений у січні 2003р.

Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції на чолі з В.Горбуліним проведе докладну ревізію плану та внесе до нього необхідні корективи. А спільна робота на цьому етапі з Парламентом, на який, судячи з плану, звалена лівова частка навантаження з його виконання, дозволила б визначити реальні терміни ухвалення необхідних законів.

І третє: такі важливі документи не повинні зберігатися в міністерських сейфах, їх зміст повинен бути відомий не лише натовцям, а насамперед — українському суспільству. Оприлюднення Цільового плану, його широка пропаганда в ЗМІ сприяли б консолідації суспільства, гарантували б підтримку зусиль влади на стратегічно важливому напрямі.

НАТО — це перш за все європейські демократичні цінності й тверді гарантії їх захисту. Після знайомства зі згаданими планами України можна стверджувати, що захист (винятково військовими засобами, від зовнішніх загроз) згодом ми гарантуємо, а ось із утвердженням власне цінностей і захистом їх від внутрішніх загроз (переважно з боку держави) правовими й іншими механізмами — справи набагато гірші. Це формальне прочитання документів.

Тим часом, здається, за багато років до нас уже прийшло розуміння того, якими цінностями живуть країни НАТО, чого вони хочуть від України та яку користь Україні приніс би вступ до Альянсу. У принципі, нам відомо і що потрібно робити, і чого робити не слід, щоб Україну розглядали як серйозного претендента на членство.

Затверджені плани на певний час можуть стати черговою іграшкою для наших дипломатів, за допомогою якої можна розважати зарубіжних партнерів, котрі справді розуміють, що відбувається в країні, і справді переживають за наше майбутнє. Ми можемо робити вигляд, що виконуємо свої плани, а партнери по НАТО будуть із посмішкою вислуховувати наші пустопорожні доповіді, багато хто — не вельми засмучуючись.

Проте, ці самі плани, після їх доопрацювання, можуть стати справжнім локомотивом просування країни вперед — якщо не до структур, то до цінностей НАТО (і це набагато важливіше). Україна має можливість щороку принаймні шість разів активно нагадувати про себе в Брюсселі — дві зустрічі міністрів оборони, дві — міністрів закордонних справ, і дві — послів при НАТО. Прогрес у просуванні вперед, якщо він буде, що напористо висвітлюється Україною, допоможе відновити втрачену довіру і тоді у співробітництва з Альянсом відкриється друге дихання. ■

ГОЛОВНІ ПРИНЦИПИ СУЧАСНОГО ВІЙСЬКОВОГО БУДІВНИЦТВА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ В УКРАЇНІ



Крістофер ДОНЕЛЛІ,
спеціальний радник
Генерального Секретаря НАТО
з питань Центральної і Східної Європи



Джеймс ГРІН,
незалежний експерт,
співдиректор проекту

Протягом історії військові постійно стикалися з необхідністю реформ. Армії з часом змінюються слідом за змінами в технології, суспільстві та, насамперед, у сфері безпеки — з виникненням нових загроз миру. Проте, сама природа конфліктів зумовлює внутрішню єдність збройних сил, субординацію, відданість традиціям і церемоніалу, сувору дисципліну та беззаперечне виконання наказів — ці якості необхідні для перемоги, але вони не сприяють здійсненню реформ. Тому радикальна воєнна реформа завжди є дуже болісною для збройних сил, особливо — за відсутності сильного, рішучого й поінформованого політичного керівництва.

У перші роки незалежності Україна багато зробила для створення національних Збройних Сил з тих уламків радянських військових структур, що залишилися на її території. Україна спромоглася на це, незважаючи на величезне скорочення особового складу та бюджету, завдяки зусиллям багатьох тисяч відданих своїй справі військових і цивільних фахівців. Ці зусилля значною мірою сприяли консолідації української нації; армія залишається одним з найбільш шанованих інститутів суспільства. Збройні Сили також багато зробили для підвищення міжнародного статусу України завдяки активній участі у миротворчій діяльності ООН, операціях під егідою НАТО на Балканах і тепер в Іраку.

Але попри ці успіхи, оборонні структури України залишаються в глибокій кризі. Комплектування сил для міжнародних операцій вимагає повної мобілізації наявних ресурсів, а їх утримання в місцях розгортання можливе лише за зовнішньої допомоги. Недофінансування заходів з підготовки та підтримання бойової готовності набуло загрозливого розміру, бойові можливості та стан військової техніки постійно погіршуються, кошти майже не надходять. Військова промисловість переживає кризу, а величезні запаси зброї і боеприпасів, що залишилися з радянських часів, становлять дедалі більшу загрозу.

Як же титанічні зусилля з побудови системи національної оборони могли призвести до такої глибокої кризи? Багато хто в українських Збройних Силах покладає провину на “політиків, які не спромоглися забезпечити належне фінансування”. На жаль, збільшення фінансування не вирішить проблеми — навіть за “передбачених законом” 3% зростання ВВП Збройні Сили в їх нинішньому вигляді катастрофічно відставатимуть від потреб комплектування, підготовки, діяльності та капіталовкладень. Насправді, недофінансування є лише симптомом ширшої проблеми: замість перегляду



основоположних принципів побудови збройних сил (ризика та загрози безпеці, національні пріоритети та стратегії, відносини збройних сил з державою, економікою і суспільством), нова Українська держава відтворює систему радянського зразка.

За іронією долі, радянська модель також була вироблена в результаті такого самого перегляду основоположних принципів під керівництвом маршала М.Шапошникова та інших військових ентузіастів молодшої Червоної Армії (РККА) у 1920–1930рр. Попри подвійну складність реформування збройних сил під час докорінної військової, соціальної, політичної та економічної революції, ці офіцери розуміли, що відбувається саме революція — революція не лише у військових справах, а в самій природі конфліктів. Організація Генерального штабу, створена М.Шапошниковим для вирішення завдань реформування, була передовою, гнучкою, простою і сміливою. Вона мала дивитися вперед, бачити нові загрози, прораховувати вимоги та здійснювати необхідні зміни за будь-яку ціну для суспільства. Це стосувалося не лише озброєння чи тактики, а всіх основоположних принципів організації суспільства та військової служби, побудованих на реаліях нової, соціалістичної економічної системи, а також змін у міжнародному становищі.

Ті, хто справді хотів би чомусь навчитись у творців РККА, не повинні зациклюватися на створених ними моделях; натомість їм треба наслідувати їх досвід рішучого перегляду основоположних принципів і здійснення докорінних змін. Стає дедалі очевиднішим, що ця модель не відповідає потребам нової міжнародної системи безпеки й подальшої трансформації української економіки та суспільства.

Основоположні принципи

Збройні сили не можуть бути демократичними за своєю природою. Тому їх входження до демократії та ринкової економіки має відбуватися дуже обережно, аби не зашкодити цим принципам організації суспільства. Для визначення достатності, ефективності та відповідності збройних сил будь-якої демократичної країни умовам, що склалися, застосовуються наступні п'ять головних принципів.

1. Збройні сили мають бути організовані, підготовлені та оснащені для протидії реальним нинішнім і майбутнім внутрішнім та зовнішнім загрозам безпеці країни.

2. Народ має підтримувати збройні сили, нести фінансові витрати на безпеку і оборону, комплектувати їх, за призовом чи іншим чином, і погоджуватися на використання збройних сил для протидії загрозам безпеці на виконання політичної волі уряду.

3. Самі збройні сили мають відповідати суспільним потребам, бути внутрішньо єдиними та ефективними, дієвими у використанні та достатньо гнучкими для адаптації до нових вимог безпеки.

4. Ціна безпеки і оборони не повинна загрожувати економічному розвитку, перешкоджати соціальному та політичному прогресу, оскільки це ставить під загрозу внутрішню стабільність.

5. Військова система та система безпеки держави не повинна викликати побоювань або підозри сусідів, бо це шкодить стабільності та безпеці. Вона повинна бути здатною у разі потреби співпрацювати зі збройними силами інших країн для протидії загрозам міжнародній безпеці.

Звичайно, українці самі вирішуватимуть, які збройні сили потрібні країні. Але аналіз цих принципів може допомогти виявити сфери, де потрібні зміни, оцінити успішність реформ і дослідити досвід розв'язання подібних проблем в інших країнах.

Перший принцип: Зосередженість на реальних ризиках і загрозах

Перспективи безпеки України як незалежної держави формувалися на тлі докорінних змін світової системи безпеки. До початку 1990-х років “безпека” була синонімом “оборони”. І Схід, і Захід стояли перед загрозою Третью світової війни, що в Європі мала форму загрози вторгнення, якого на тих чи інших підставах побоювались як Схід, так і Захід. Загроза була спільною. Реагувати на неї теж намагались однаково — створенням масових армій на основі (в країнах континентальної Європи) масової мобілізації та обов'язкової військової служби. Від Москви до Мадриду “національна безпека” вимірювалася переважно військовою міццю.

Протягом останніх 15 років сфера безпеки докорінно змінилася — біполярна система померла, відродилися регіональні конфлікти та амбіції, неурядові організації та міжнародні інститути стали відігравати важливу роль у питаннях безпеки. В Європі багатоміліардна загроза воєн між потужними імперіями (в яких Україна, часто проти власної волі, була полем битви та трофеєм) зійшла нанівець, і це дало малим і середнім країнам Центральної та Східної Європи найкращий за кілька століть шанс зміцнити свій суверенітет і незалежність. Але одночасно зі зменшенням імовірності повномасштабної війни, в Європі постали нові загрози: національні та релігійні конфлікти, неефективність і корумпованість урядів, незаконна міграція, тероризм і торгівля людьми, наркотиками, грошима, зброєю, сировиною та технологіями для виготовлення зброї масового ураження. Головним каталізатором появи та зростання нових загроз стало поширення міжнародних кримінальних структур. Крім традиційних злочинців — контрабандистів,

фальшивомонетників, рекетирів, терористів — вони об'єднують корумпованих чиновників і “легальних” бізнесменів, які не лише сприяють криміналу, але й дозволяють цим структурам просотувати, руйнувати та навіть залучати державні й суспільні інститути.

Для України сам факт здобуття незалежності змінив систему геополітичних координат. Радянська політика безпеки ґрунтувалася на реаліях євразійської імперії, з її просторами, величезними природними ресурсами, розкиданим багатонаціональним населенням та уявленням (вірним чи ні) про сусідів як потенційних ворогів. Геополітичне становище України як незалежної держави є цілком відмінним. Українське суспільство є загалом однорідним, територія країни цілком знаходиться в європейських межах і щільно заселена. Україна підтримує мирні стосунки з сусідами, а ті принаймні ще 10 років перейматимуться насамперед питаннями інтеграції до ЄС і НАТО та вирішенням дуже складних економічних, політичних і соціальних проблем посткомуністичної трансформації. Ризики України впливають переважно із сусідства зі слабкими або збанкрутілими державами та конфліктними регіонами (Молдова, Білорусь, Кавказ, Балкани), або, в економічній сфері, із тривалої боротьби пострадянських еліт за контроль над ресурсами, в українському випадку — насамперед, над її транспортною мережею.

Зміни у сфері безпеки супроводжувалися такими ж суттєвими змінами в підходах країн до захисту їх національної безпеки. Швидкий розвиток технологій — насамперед інформаційних — спричинив швидкий прогрес у багатьох сферах. Це стосується точності, смертоносності, розміщення та маневреності зброї, збору, обробки та використання розвідувальних даних, командування, управління та зв'язку. Технічний прогрес, разом із доктринальними змінами, змінює парадигму воєнних дій. Концентрація сил і вогневої потужності забезпечує більший ефект (воєнний і політичний) завдяки точності, розвідці та координації. Перевагу в бою отримує той, хто має перевагу в дальності (глибині) та швидкості розгортання й застосування сил і засобів. Ефективна координація потрібна на всіх рівнях, у т.ч. між видами збройних сил і військами різної національної належності. Пріоритетного значення набувають інформація, розвідка та прийняття рішень, оскільки в нових умовах для досягнення успіху треба діяти на випередження та наступально, як на тактичному, так і на стратегічному рівнях. Іншими словами, якість — особового складу, підготовки, доктрин, зброї, обладнання — заступає кількість як вирішальний чинник на полі бою.

Оскільки завдання національної безпеки зараз рідко оцінюють з точки зору самих лише військових завдань, то збройні сили дедалі частіше мають виконувати різноманітні функції, у яких тісно переплетені політичні та військові завдання: підтримання миру та громадської безпеки, врегулювання криз, надання гуманітарної допомоги. Зростаючий обсяг таких небойових завдань або бойових завдань низької інтенсивності також збільшує значення для збройних сил таких якісних чинників, як гнучкість, оцінка ситуації та можливість тривалих самостійних дій. Здатність військових ефективно співпрацювати з цивільними та політичними органами влади на різних рівнях теж має важливе значення.

Для досягнення успіху в нинішній воєнно-політичній ситуації важливо забезпечити єдність політичних цілей, військових завдань і наявних засобів. Для цього потрібні дієві механізми консультації і координації військового та політичного керівництва країни, навіть якщо країна прямо не втягнута в конфлікт або кризу. Найпершою проблемою, з якою зіткнулися Польща, Угорщина та Чехія після вступу до НАТО в 1999р., було не забезпечення взаємосумісності військових підрозділів, а необхідність швидкого та ефективного вироблення позиції в дискусіях і рішеннях Північноатлантичної Ради з безлічі питань, пов'язаних з операцією НАТО в колишній Югославії.

Боротьба з міжнародними кримінальними структурами становить окрему проблему, особливо — для інститутів національної безпеки, що мали справу із загрозою територіального вторгнення. Ці структури, різні за своєю діяльністю та географічними умовами, не мають визначеного “центру”, проти якого збройні сили могли б спрямувати свою вогневу міць, навіть у разі проведення протипартизанських або спеціальних операцій. Їх знешкодження вимагає системного підходу, для чого необхідно виявити й знищити їх життєво важливі ланки, а також обмежити дієздатність таких структур. Головною передумовою для цього є ефективний збір та аналіз інформації, а також міжнародна співпраця.

Відповідь на різноманітні нинішні загрози безпеці вимагає використання і невійськових засобів, як традиційних, на зразок інформаційних та правоохоронних, так і нових, наприклад, контролю над захворюваністю та фінансових регуляторів. Одне відомство зробити цього не в змозі; потрібна координація “зовнішніх” міністерств (оборони, закордонних справ) та їх органів (збройні сили, розвідувальні служби) з “внутрішніми” (внутрішніми справами, освіти, фінансів, транспорту, доквілля, охорони здоров'я тощо) та їх органами (міліція, служби безпеки, допомоги у надзвичайних ситуаціях тощо) на урядовому рівні. Але навіть добре скоординованих зусиль уряду самих по собі недостатньо без підтримки громадянського суспільства, ЗМІ та бізнесових кіл. Так, зацікавлена місцева преса, правозахисні групи чи компанії можуть швидше за центральний уряд помітити перші ознаки корумпованості поліції.

Оскільки сьогодні “національна безпека” означає дещо більше за військову міць і визначається насамперед невійськовими чинниками, то виконання нових вимог до безпеки вимагає докорінного реформування національних структур, схем інвестування, систем управління. Як Україні розпочати такі необхідні реформи в умовах серйозних ресурсних обмежень і браку політичної довіри? Головне — розробити чітку політику національної безпеки та визначити орієнтири: інтереси та цілі, загрози та ризики, чіткі пріоритети, що мають підтримку (а отже — фінансування) Парламенту та громадськості.

Але Концепція національної безпеки України, попри всі зусилля її авторів, мало придатна для планування. Це, загалом, перелік фактів — інтересів і загроз, якими їх бачать міністерства та відомства, діяльність яких так чи інакше торкається питань безпеки. Проте, якщо не визначені пріоритети — то немає аналізу ймовірності ризиків. І хоча Парламент

схвалив Концепцію, це ще не означає політичного та суспільного розуміння зазначених інтересів, ризиків, загроз і пріоритетів, достатнього для належного фінансування. Тому не варто дивуватися, якщо Збройні Сили України хіба що для годиться згадають про Концепцію, розробляючи нову структуру та плануючи реформи.

Другий принцип: Потреба політичної та суспільної підтримки

Слабкий зв'язок між Концепцією національної безпеки та планами Збройних Сил ілюструє прірву між цивільними та військовими, успадковану Україною від Радянського Союзу.

За радянської системи, попри суворий контроль партії над армією, оборонне планування майже цілком покладалося на військових і військово-промислових керівників, яким подобалося невтручання політиків (оскільки система виділяла ресурси для армії у першочерговому порядку). Багато українських офіцерів з ностальгією згадують ті часи, відмовляючись визнати, що оскільки Парламент розподіляє ресурси на умовах довіри суспільства, то відповідальність за стратегічні рішення стосовно використання цих ресурсів, природно, покладається як на військових, так і на цивільних. Цивільним політикам бракує військового досвіду, дієвих органів планування та уваги до оборонних питань, що сприяє збереженню радянських структур і підходів до планування в армії.

За радянської системи не було демократичних засобів для перевірки підтримки населенням партійної політики підготовки до тотальної війни та потрібних для цього величезних витрат. Тому з падінням партійної влади та монополії армія раптом дізналася, що суспільство “вже” не підтримує її, принаймні не готове надавати їй достатніх ресурсів. Але хоча багато хто в українських Збройних Силах досі схильний вважати, що суспільство “в боргу” перед ними, “соціальний договір” радянського зразка між Збройними Силами та суспільством вже не відновити. Гірка правда полягає в тому, що українське суспільство за минулі 10 років дуже змінилося, і між новим цивільним та старим мілітарним мисленням виникла прірва. Український народ і зараз вважає армію важливим елементом національної ідентичності, і тому армія “популярна”. Але якщо ті самі люди не бажають, аби їх сини служили в цій армії, то армія й надалі соціально деградуватиме.

Іншими словами, Україні потрібна нова армія, а не відтворення старої (чи точніше, з огляду на брак коштів, поступово зникаючої шкаралупи старої армії). Встановлення міцних зв'язків між новою армією та суспільством має важливе значення, оскільки воно прямо впливатиме на бюджет і на моральний дух. Армія повинна стати інститутом, службою в якому солдати та матроси пишатимуться; де з них не знущатимуться; де офіцери та прапорщики дбатимуть про своїх підлеглих; де пануватимуть чесність і порядність. Тому в Україні, як і в країнах Заходу, армія має вигідно подати себе народу й політикам, які його представляють.

Створення нової армії, орієнтованої на нові загрози та заснованої на новому соціальному договорі, вимагає сильної політичної волі й рішучості.



Для цього потрібен цивільний міністр оборони та потужне Міністерство. Саме він і його Міністерство, а не Збройні Сили, повинні забезпечити баланс відповідальності між політиками та їх технічними радниками. Саме він має відповідати перед Урядом і Парламентом за відповідність оборонної політики, стратегій, структур і дій пріоритетам безпеки населення (і його обраних представників у Парламенті) та ресурсам, які готове надати суспільство. Коли очікування вищі, ніж фінансування (а це звичайна справа), то саме міністр має пояснити суспільству (і його політичним представникам) альтернативи та пов'язані з ними ризики. Він також має відповідати за реалізацію політики, видавати накази генералам і контролювати виконання цих наказів. Це вимагає політичної сили й механізмів контролю. Політична сила ґрунтується на підтримці виконавчої влади та Парламенту; ця підтримка, у свою чергу, відображає міцність “консенсусу з питань оборони” серед політичних сил у суспільстві. За відсутності такого консенсусу, міністр має докласти всіх зусиль для його створення; без нього він не досягне успіху.

Для дієвої підтримки міністру потрібні партнерство й співпраця між Генеральним штабом, військовими працівниками апарату Міністерства оборони та цивільними експертами Міністерства. Ці цивільні експерти мають бути достатньо обізнаними для кваліфікованого вирішення питань безпеки і оборони. Без цивільних експертів міністр та інші високі посадовці не зможуть прийняти складних рішень — часто всупереч думці консервативного військового персоналу — необхідних для того, щоб структура, оснащення, підготовка, комплектування та діяльність Збройних Сил відповідали пріоритетним завданням суспільства. На жаль, радянський спадок залишив Україну без потужного цивільного досвіду; підготовка цивільних експертів у сфері безпеки є обов'язковою передумовою успішного реформування сфери безпеки і оборони.

Остання ланка системи демократичного цивільного контролю над сферою безпеки — відповідальність політиків перед громадськістю. Для цього



потрібна дієва виборча система, за якої голоси громадян безпосередньо втілюватимуться в політичні зміни, а також достатня поінформованість громадськості та обговорення для привернення уваги виборців до питань національної безпеки. Тому формування суспільного розуміння та підтримки оборонної політики є одним з головних завдань Міністерства оборони. Громадянське суспільство відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності політиків, забезпечуючи поінформованість з широкого кола питань: політики національної безпеки, воєнної стратегії, закупівель озброєнь, прав військовослужбовців, пенсійного забезпечення тощо. Неурядові організації також можуть пропонувати цивільних експертів на урядові посади для роботи над конкретними аналітичними проектами, а також слугувати незалежним джерелом порад і генерувати нові ідеї.

Третій принцип: Внутрішня єдність, ефективність і гнучкість

Сьогодні Україна має вирішити, як їй побудувати Збройні Сили та сили безпеки, що відповідали б реальним проблемам безпеки: близькості пригаслих конфліктів і потенційних країн-невдач, загрозам міжнародній (і потенційно внутрішній) безпеці, пов'язаним з нестабільністю у євразійському регіоні, руйнуванню суспільства корупцією і міжнародними кримінальними структурами. Звичайно, завдання територіальної оборони не зникло; проте, економічні та соціальні проблеми, що їх переживають сусіди України, роблять такий розвиток подій у наступні 5-10 років малоімовірним, навіть за найгіршого сценарію.

Які сили повинна включати така системи безпеки і оборони? Її головними елементами мають бути:

- ❖ Прикордонні сили, що вже не будуть частиною системи національної ОБОРОНИ (як в СРСР), а будуть демілітаризовані та виконуватимуть звичайні функції затримання незаконних мігрантів і вантажів ТА прискорення легального перетину кордону (перше часто заважає другому);

- ❖ Внутрішні сили для підтримання законності та порядку на місцях і СТРИМУВАННЯ всіх проявів насильства;

- ❖ Сили цивільної оборони для реагування на природні та техногенні катаклізми, масштаб застосування яких, враховуючи наявну загрозу тероризму та зброї масового ураження, збільшується й охоплює такі сфери, як безпека виробництв і боротьба з інфекційними хворобами;

- ❖ Збройні сили, здатні (а) в разі потреби підтримати Внутрішні сили або Сили цивільної оборони; (б) робити внесок України в підтримання міжнародної безпеки; (в) зберігати довгострокові можливості територіальної оборони.

Створення таких можливостей вимагатиме значних зусиль з метою скорочення та реформування, або трансформації, всіх цих сил: сил безпеки Міністерства внутрішніх справ, Прикордонних військ, поліцейських сил (міліції) та інших воєнізованих або озброєних формувань, які всі, разом із Збройними Силами Міністерства оборони, виконують функції захисту внутрішньої та зовнішньої безпеки держави. Важливим елементом цього процесу має бути раціоналізація та оптимізація обов'язків: це дозволить скоротити зайві структури, підвищити увагу до головних завдань і збільшити прозорість розподілу ресурсів для забезпечення (нових) пріоритетів.

Визначення пріоритетів є особливо важливим — з огляду на обмежені ресурси України. Є думка, що Україна може не турбуватися про “оборону” ще принаймні 10 років — це означає, що ресурси для здійснення тривалих реформ можна виділити за рахунок підтримання існуючої структури та зосередити сили (і, за потреби, додаткові ресурси) на задоволенні потреб “безпеки”.

З огляду на потребу реформування всієї сфери безпеки та пріоритети в межах цієї сфери, варто докладніше проаналізувати процес реформування Збройних Сил; така потреба постає у будь-якому разі, і саме на цій галузі зосереджені найбільше уваги та зусиль. Хоча Збройні Сили України останніми роками підготували кілька програм структурних реформ, на практиці всі вони зводяться до спроб збереження, наскільки можливо, радянської структури та можливостей. Але Україна не може марно витрачати наявні ресурси на збереження застарілої структури Збройних Сил, сподіваючись на щедre фінансування в майбутньому. Натомість вона має зосередитися на створенні нової структури сил, командування та штабів, яка відповідала б майбутнім потребам безпеки. Для цього потрібен зовсім інший підхід. Намагання зберегти те, що віджило, виснажує сили й ресурси та спрямовує організаційні зусилля головним чином на (сумні) питання поточного існування. Творення ж вимагає зовсім іншого — концентрації зусиль та енергії і зосередження на (позитивному) питанні досягнення результату.

Для того, щоб процес творення був спрямований у майбутнє, він має ґрунтуватися на оборонній концепції та (або) національній воєнній стратегії, які визначають напрям політики стосовно збройних сил, що єднає Концепцію національної безпеки та визначення структури збройних сил. На відміну від



воєнної доктрини радянського зразка, яка радше слугує “юридичною основою”, ніж документом стратегічного планування, оборонна концепція (національна воєнна стратегія) повинна чітко визначати оборонні аспекти загроз національній безпеці та її цілей, формулювати стратегічні концепції та уявлення, які були б орієнтиром для збройних сил, визначати роль, завдання та потрібні можливості. Нарешті (але не в останню чергу), вона повинна містити чіткі директиви для оборонного планування, аби його філософія відповідала дійсності.

Якщо ми підсумуємо тенденції у трансформації сфери безпеки та зміні характеру конфліктів, то побачимо, що вони спонукають українські Збройні Сили розвиватись у тому ж напрямі, що і в інших промислових країнах — у напрямі підвищення гнучкості, універсальності та здатності до тривалих самостійних дій. Намагаючись модернізувати Збройні Сили, Україна виходить з тих самих двох концепцій, на яких будується оборонне планування в багатьох країнах НАТО: сил швидкого реагування та контрактної служби (яка часто поєднується із вдосконаленням озброєнь, розробкою високоточної зброї тощо). Кожна з цих концепцій об'єктивно хороша, але вони — не панацея; реалізація кожної з них є надзвичайно складним завданням і потребує величезних коштів. Тому важливо, щоб їх реалізація була добре продуманою, адаптованою до українських соціальних, економічних і фінансових реалій та — головне — чітко узгодженою з ефективним і дієвим виконанням національної воєнної стратегії.

Враховуючи обсяг коштів, потрібних для сил швидкого реагування, Україні важливо дуже зважено визначити вимоги — в т.ч. до розгортання й можливості тривалих самостійних дій — та узгодити їх з наявними ресурсами. Варто обговорити основи планування та вимоги до цих сил з партнерами України в НАТО та ЄС й отримати їх поради. Комісія НАТО-Україна та засідання Військового комітету НАТО за участі України ідеально пасують для такого обговорення; його результати мають бути враховані у Цілях партнерства України та при виділенні українських сил для Програми “Партнерство заради миру” (ПЗМ).

Добрий солдат — не обов'язково професіонал; добре навчені та підготовлені призовники теж можуть бути дуже добрими солдатами. Але якщо певні навички здобути відносно легко, то набагато важче здобути різнобічні навички. Призовника важко зробити універсалом, який “на ти” із складною технікою. Тому сили швидкого реагування, як правило, комплектують професійними військовими, особливо якщо вони мають бути готові як для бою, так і для миротворчих операцій. Водночас, сили територіальної оборони можна й надалі ефективно комплектувати за змішаним принципом — за рахунок призову та резерву. У Фінляндії та країнах Балтії призов збережено на тій підставі, що, якою б не була поточна ситуація, у довгостроковому плані вони мають максимально ускладнити вторгнення. До того ж, професіоналізм дорого коштує; у країнах НАТО вартість платні, пенсійного, соціального забезпечення та підготовки професійного військового (включаючи виплати підмінним працівникам під час зборів) десь у 2-2,5 рази перевищує подушний річний ВВП. Тут не врахована додаткова

інфраструктура, потрібна для професійних військових та їх сімей. Професіоналізація також вимагає значних капіталовкладень в інфраструктуру та обладнання і впливає на методи підготовки збройних сил, їх застосування та відносини із суспільством.

Більш важливе значення, ніж сили швидкого реагування чи перехід до контрактної служби, має питання управління ресурсами — фінансовими, людськими та майновими. Створення нової армії, на противагу збереженню старої, вимагає не лише ресурсів, але й нових підходів до їх розподілу. Фінансові ресурси, елітний персонал і техніка мають бути сконцентровані там, де вони потрібні. Ними також треба ефективно та узгоджено розпорядитися для найкращого їх використання з метою досягнення політичних цілей. Для цього потрібна система планування, що не лише визначає пріоритетні завдання, але й забезпечує розробку довгострокових програм їх досягнення та узгоджує потреби цих програм з бюджетними ресурсами. Цій системі також потрібні засоби оцінки програм, з точки зору як можливості їх виконання (тобто досягнення поставлених цілей), так і планування (тобто відповідності виділених ресурсів потребам). Щоб така система працювала, вона має точно визначати й прогнозувати витрати як для існуючих, так і для можливих структур і програм. Це складне завдання для будь-яких збройних сил, а в посткомуністичному суспільстві його складність подвоюється; для його виконання потрібна зовнішня допомога.

Ефективність будь-яких збройних сил залежить від особового складу більшою мірою, ніж від озброєння, тактики чи організації. У довгостроковому плані саме в персонал слід вкладати кошти для створення основи сучасної армії, яку прагне побудувати Україна. Проте, успадкована Україною радянська система підготовки особового складу не сприяє просуванню талановитих людей у збройних силах.

Система професійного росту, успадкована з радянських часів, надає командирам усіх рівнів дуже великі повноваження, у т.ч. — з питань призначень і підвищення. Тому кар'єра офіцера майже винятково залежить від думки його безпосереднього начальника. У радянських (та українських) Збройних Силах ніколи не було централізованої системи об'єктивної і відкритої оцінки та обліку особового складу, яка в останні десятиліття з'явилась у більшості західних армій. Більшість кадрових рішень приймається на “індивідуальній основі”, а результат залежить від здатності офіцера та його “покровителів” впливати на відповідний кадровий відділ.

Тому немає механізму, за якого міністр оборони України чи начальник Генерального штабу, бажаючи здійснити реформи, міг би виявляти офіцерів, які мають особисті якості, необхідні для просування потрібних реформ. Без такої інформації реформістське керівництво не може призначати потрібних офіцерів на ключові посади для впливу на всю систему згори. Показово, що лише кілька десятків з понад тисячі українських військових, які пройшли підготовку в країнах НАТО, сьогодні служать на посадах, що дозволяють використати набуті знання. У багатьох випадках українська система взагалі відмовляється визнавати якусь вартість їх підготовки.

Остання галузь, де Україні необхідно покращити управління — це військова техніка та майно. Найбільш показовою в цьому сенсі є невдала система забезпечення військових житлом, що не покриває потреб ні армії, ні військовослужбовців. Брак тимчасових “службових квартир” для офіцерів, які служать далеко від дому, часто заважає переведенню офіцера до місця, де він більше потрібен. Крім того, офіцери, які живуть у таких популярних місцях, як Київ чи Севастополь, не бажають переїздити до інших регіонів, оскільки вони можуть втратити квартиру. Причин цьому багато: негнучке законодавство, недофінансування будівництва, неефективне керівництво та навіть корупція при розподілі квартир. Шляхів виходу також багато: покращення управління, підвищення прозорості, вдосконалення законодавства. Отже, рішення треба знайти. До речі, окремі посткомуністичні країни (наприклад, Польща), повністю відмовилися від такої системи, запропонувавши офіцерам замість квартир гроші залежно від вислуги.

Четвертий принцип: Ціна безпеки і оборони не повинна загрожувати економічному розвитку, перешкоджати соціальному та політичному прогресу

Воєнна реформа існує не сама по собі. Збройні сили спираються — і тією чи іншою мірою інтегровані — в соціальну, політичну та економічну системи держави. В Радянському Союзі потреби Збройних Сил “з’їдали” 25-20% ВВП та враховувалися майже в усіх сферах цивільної економіки. Тому в пострадянських країнах воєнна реформа нерозривно пов’язана з соціальною, економічною та політичною реформами та може або підштовхувати, або гальмувати весь процес реформ.

З удосконаленням озброєнь і військової техніки протягом останніх 30 років їх вартість зростала набагато швидше за рівень інфляції. Якщо відсоток ВВП, що витрачається на оборону, є незмінним, а річний приріст ВВП у реальних цінах — не дуже високим, то зростання вартості закупівель неминуче призведе до скорочення чисельності. Якщо ж чисельність збройних сил під час їх модернізації не змінюється, як це було в Радянському Союзі, то частка закупівель військової техніки в загальному бюджеті в реальних цінах подвоюється приблизно кожні 18 років. Радянська система відмінно мобілізувала всі національні ресурси для війни за виживання 1941-1945рр., але так і не перейшла до ментальності та методів діяльності мирного часу, що західні країни та їх збройні сили зробили у 1945-1955рр. СРСР та його Збройні Сили просто залишались у воєнному стані зайвих 30 років. Надмірна увага до Збройних Сил розорила країну та призвела до перекошу радянської економічної, соціальної і політичної систем. Україні, яка успадкувала радянські невдачі, має бути зрозуміло, що всі спроби відновити радянську економічну систему, орієнтовану на потреби оборони, так само приречені.

Тому потрібне повне реформування цієї системи для приведення її у відповідність до ринкових механізмів і монетарної економіки. Наслідком фінансових систем (а точніше, їх відсутності) в СРСР став брак спеціалістів у галузі фінансової

звітності та військових бюджетів. Непрозорість у фінансових і бюджетних питаннях сьогодні сприяє пошесті корупції. Україні вкрай потрібні обізнані в оборонній сфері бухгалтери, належна система фінансування оборони та бюджетно-плановий процес, який би враховував реальні витрати, дозволяв прогнозувати бюджет, визначав пріоритети та встановлював зв’язок між потребами, коштами й результатом. Ця система повинна подолати розрив між планами і бюджетами за рахунок кращого врахування ресурсів у процесі планування на рівнях від підрозділу до Парламенту, підтримка якого необхідна для належного фінансування планів. Особливу увагу слід звернути на контроль над доходами від комерційних підприємств Збройних Сил та їх перекачування до “спеціальних фондів”.

Майбутнє Збройних Сил та оборонної промисловості тісно переплетені. Збройним Силам України потрібна працююча промисловість для майбутнього забезпечення їх системами озброєнь, а українській оборонній промисловості, якщо вона сподівається вижити, потрібні ємні ринки. Але в найближчому майбутньому такі ринки можна знайти лише за кордоном; останні скандали лише підтвердили важливість цих ринків. Проте, при реформуванні оборонної промисловості, як і Збройних Сил, краще зосередитися на нових можливостях, ніж на спробах збереження старих потужностей. Для цього потрібно визначити пріоритети, виходячи з бачення Збройними Силами майбутніх вимог та з економічних реалій — з чого українська оборонна промисловість може мати зиск. А це вимагає змін у психології та переходу від технократичної системи до системи, за якої підприємці шукатимуть компроміс між технічними та фінансовими чинниками і забезпечуватимуть прибутковість своїх підприємств у довгостроковій перспективі.

Українська оборонна промисловість також має навчитися інтегруватися у світовий бізнес. Вже 10 років виробництво озброєнь і військової техніки скорочується, спостерігається масове злиття компаній. Водночас, військові програми дедалі більше дорожчають; як наслідок, у нових розробках лідирують консорціуми та об’єднання. В українській оборонній промисловості виживуть ті сегменти, що кооперуватимуться з такими консорціумами, особливо в країнах НАТО, а не конкуруватимуть з ними. Тому важливо, щоб українські підприємства не потрапили в пастку налагодження відносин лише на пострадянському просторі.

П’ятий принцип: Підтримання регіональної стабільності та міжнародна співпраця

У цій галузі важливе значення мають два чинники: зміцнення режимів контролю над озброєннями — як звичайними, так і ядерними — та денационалізація оборонної сфери, що сталася внаслідок створення НАТО.

Режими контролю над озброєннями призначені для обмеження ризиків і впливу на характеристики існуючих збройних сил. НАТО прагнув докорінно змінити саму природу збройних сил, інтегруючи їх у єдину систему. Отримавши гарантії безпеки на основі спільної оборони, його члени відмовилися від ідеї самостійної оборони та спрямували зусилля



на військовий внесок до спільної системи оборони НАТО. З оптимізацією призначених для цього сил у рамках Альянсу, вони дедалі більше інтернаціоналізуються та переплітаються. Тому можливості будь-якого члена НАТО, включаючи США, самостійно діяти в євроатлантичному регіоні без підтримки інших членів обмежені. Простіше кажучи, якщо країна НАТО вирішить розпочати війну проти сусіда (члена Альянсу чи ні), то зробити це буде складно. Такій структурній стабільності сприяє розвиток спільної культури та зв'язку між цивільними та військовими посадовцями різних країн НАТО. Поширення дружби та міжкультурних зв'язків дозволяє збройним силам виконувати посередницькі функції у відносинах між членами НАТО. ПЗМ поширила обидва ці процеси за межі Альянсу, спрямовуючи розвиток збройних сил на забезпечення таких потреб НАТО, як миротворчі операції та створення інфраструктури для міжнародної співпраці.

Україна сумлінно дотримується цього принципу. Її добросусідська політика, оборонна Воєнна доктрина та відданість контролю над озброєннями (включаючи відмову від ядерної зброї) чимало посприяли стабільності та довірі в регіоні. Прикладами є активна участь України у ПЗМ, проведення на своїй території багатонаціональних навчань, участь у миротворчій діяльності, формування багатонаціональних підрозділів і проведення спільних операцій із сусідами: з Польщею — у Косово та Іраку; з Бельгією, Люксембургом і Румунією — у Косово; з Угорщиною, Румунією та Словаччиною —

з контролю повеней у басейні Тиси; з чорноморськими країнами — в складі Чорноморської військово-морської оперативної групи.

Проте, з одужанням української економіки та просуванням воєнної реформи до створення нових можливостей, сусіди уважно стежитимуть, про які саме можливості піклується Україна. Якщо сили, що можуть бути розгорнуті, відповідатимуть вимогам НАТО чи ПЗМ, це буде фактором стабільності. Те ж можна сказати про приведення сфери безпеки і оборони у відповідність до нових загроз. Головне — сусіди України уважно стежитимуть за розвитком демократії. Адже сильна демократична система буде головною гарантією збереження в Україні стабільності та подовження миролюбної зовнішньої політики.

Висновок

Сьогодні Україна, як і багато інших держав, так переймається нагальними питаннями скорочення збройних сил, воєнної реформи, демократичних змін, фінансування тощо, що її військовому керівництву важко відволіктися від складних і болісних деталей та подивитися на проблему в цілому. Багато військових експертів не помічають, що Україна стоїть на порозі революційних змін у потребах. Україна, так само як і інші промислові країни, має зробити крок назад, переглянути основоположні принципи і по-новому подивитися на класичний зв'язок між цілями, шляхами та засобами. Інакше спроби воєнної реформи й надалі зводитимуться до намагань реорганізувати засоби, не звертаючи уваги на шляхи та цілі.

Отже, Україні слід зосередитися на пошуку шляхів, які відповідали б цілям безпеки і оборони та наявним у державі засобам. Саме таким має бути внесок наукових і політичних кіл у процес воєнної реформи в Україні, за прикладом деяких країн Заходу. До того ж, у цій галузі зарубіжні експерти можуть по-справжньому допомогти своїм українським колегам.

Україна переживає дійсно революційні часи. Тому військові теоретики та планувальники повинні вийти за звичні рамки й повернутися до основоположних принципів. Для України ці принципи змінилися докорінно; так само докорінно має змінитись і характер Збройних Сил. Накреслити й побудувати систему безпеки і оборони з нуля, на основі об'єктивного аналізу — складне завдання. Побудувати нову систему на основі спадку радянської системи ще складніше. Але це завдання має бути виконане; сьогоднішній неуспіх може зашкодити подальшому зміцненню молодій Українській державі. ■

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ЯК ПЕРЕДУМОВА ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО НАТО



Ігор КОЛІУШКО,
голова Центру політико-правових реформ

Одним із політичних критеріїв вступу до НАТО є наявність ефективної стабільної системи державного управління, орієнтованої на забезпечення добробуту громадян. Саме таку мету — створення ефективної системи державного управління, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини — визначала Концепція адміністративної реформи в Україні (далі — Концепція)¹.

Досягти цієї мети без адміністративної реформи неможливо, а отже — неможливо і набути членства в НАТО. Тому декларовані політиками цілі на вступ України до ЄС та НАТО повинні нарешті опиратися на реальні кроки, в т.ч. в адміністративній реформі.

Проведення адміністративної реформи відповідно до згаданої Концепції дозволить підвищити як ефективність державного управління, так і відповідальність влади перед громадянами, наблизить її до потреб і запитів суспільства.

Підвищення ефективності державного управління

З організаційної точки зору, підвищення ефективності державного управління вимагає насамперед впорядкування повноважень, організації і порядку діяльності органів виконавчої влади. Першочерговим завданням у цьому напрямі залишається забезпечення конституційного статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади. Виконання цього завдання забезпечить ефективну керованість формуванням і реалізацією державної політики. Водночас, воно є неможливим без впровадження принципу, за яким усі органи виконавчої влади підпорядковуються Кабінету Міністрів або безпосередньо, або через підпорядкування окремому члену Уряду. Сьогодні ця проблема є надзвичайно гострою.

Підпорядкування органів виконавчої влади Кабінету Міністрів

Підпорядкування окремих органів виконавчої влади главі держави, а не Уряду, взагалі не має правомірних підстав, а іноді робиться з очевидним порушенням закону. Наприклад, Головне управління державної служби, яке відповідно до Закону “Про державну службу” є органом “при Кабінеті Міністрів України”, указом Президента підпорядковане главі держави.

Окремі положення Концепції адміністративної реформи в Україні використовуються для досягнення зовсім інших цілей. Саме так сталося з пропозицією

про виокремлення в системі центральних органів виконавчої влади такого виду органів як “центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом”. Концепція передбачала, що це стосуватиметься, насамперед, органів, що вже мають спеціальний статус відповідно до Конституції України (Анти-монопольний комітет, Фонд державного майна, Державний комітет телебачення і радіомовлення). Сьогодні ж надання спеціального статусу використовується для виведення окремих органів виконавчої влади з-під безпосереднього підпорядкування Уряду (таких органів зараз 17).

Положення про підпорядкування Уряду всіх органів виконавчої влади стосуються і місцевих державних адміністрацій, які через кадровий фактор сьогодні також залишаються під впливом Президента та його Адміністрації.

Підвищення спроможності Уряду у формуванні політики

У цьому питанні є важливими як політичні, так і суто технологічні кроки.

У політичному аспекті, при формуванні Уряду, насамперед, бажано забезпечувати **новий підхід до відбору персоналії**. Зокрема, до Уряду повинні призначатися особи, які мають чітку політичну програму дій у певному секторі державного управління, відзначаються ініціативністю та спроможністю впровадження своїх ідей у життя.

¹ Див.: Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи — Київ, 1998, с.7.



Сьогодні ряд членів Уряду призначаються з порушенням конституційної процедури. Наприклад, при формуванні останнього складу Уряду, від імені глави держави публічно повідомлялося, що Президент залишає за собою право самостійно призначати міністрів оборони, внутрішніх справ, закордонних справ та юстиції. Таким чином, ігнорується норма Конституції України, відповідно до якої членів Кабінету Міністрів Президент призначає за поданням прем'єр-міністра. Але за усунення керівника Уряду від участі у його формуванні в повному складі та за "автономності" окремих членів Кабінету Міністрів, навряд чи варто очікувати, що Уряд працюватиме як одна команда.

Для винесення на урядовий рівень окремих найважливіших питань, насамперед — пов'язаних з реформами, є доцільним **призначення міністрів "без портфеля"**. На жаль, і ця ідея у нас сьогодні може бути спотворена, зважаючи на прецедент призначення "Міністра України у зв'язках з Верховною Радою України". Адже зрозуміло, що Уряд не може і не повинен взаємодіяти з Парламентом лише через одного члена Уряду, так само як одна людина не спроможна представляти всю виконавчу владу.

Доцільним було б **позитивне вирішення питання суміщення депутатського мандата з перебуванням на посаді члена Уряду**. Практика свідчить, що дуже часто саме з числа народних депутатів призначаються урядовці (і це є підтвердженням того факту, що саме в Парламенті концентрується політична еліта держави). Однак, законодавча заборона такого суміщення змушує багатьох народних депутатів України відмовлятися від роботи в Уряді (через небажання бути усунутим від активного політичного життя до наступних парламентських виборів, оскільки уряди в перехідний період та через відсутність стійкої парламентської більшості, як правило, "короткострокові").

У **технологічному аспекті**, необхідно **підвищити ефективність діяльності Кабінету Міністрів**. Для цього слід вжити наступних заходів.

❖ **Переглянути форми організації роботи Уряду**. На засідання Уряду мають виноситися лише найважливіші питання, що дійсно вимагають державної уваги найвищого рівня. Хоча сьогодні вже існує практика делегування Кабінетом Міністрів окремих повноважень іншим органам, проте для її легітимізації необхідні належні правові підстави.

❖ **Удосконалити діяльність урядових комітетів**. Сьогодні до складу урядових комітетів входять не лише керівники інших центральних органів виконавчої влади (не міністерств), але й народні депутати України (з дорадчим голосом)². Урядові комітети є формою роботи Уряду, тому до їх складу повинні входити лише члени Уряду.

Для забезпечення професійності та наступництва в роботі урядових комітетів доцільно при кожному з них утворити окремі підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів, що перебуватимуть у прямому підпорядкуванні голів відповідних урядових комітетів. Ефективність такої організації праці в частині політичного обговорення рішень та їх апаратного супроводу підтверджується досвідом секретаріатів при комітетах Верховної Ради. Урядові комітети повинні здійснювати повноваження з міжвідомчого узгодження

проектів урядових рішень, що дозволить усунути нераціональну систему попереднього візування проектів рішень. У перспективі можна було б надати урядовим комітетам повноваження приймати остаточні рішення з певних питань, що також сприяло б "розвантаженню" Уряду.

❖ **Реорганізувати діяльність Секретаріату Кабінету Міністрів**. Реорганізація Секретаріату необхідна для усунення дублювання в його діяльності та діяльності центральних органів виконавчої влади. Одночасно із створенням підрозділів для інформаційно-аналітичного обслуговування урядових комітетів мають бути ліквідовані галузеві підрозділи апарату Уряду. Як пропонувалося Концепцією, основна робота з підготовки проектів нормативних актів має бути перенесена з апарату Уряду на міністерства як відповідальні органи за окремі сектори державного управління. Необхідно зменшити вплив керівника апарату Уряду на апарати міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Уряд повинен впливати на міністерства лише через міністрів.

Впорядкування системи виконавчої влади, підвищення реального статусу міністерств

Потрібно здійснити **функціональне обстеження всіх центральних органів виконавчої влади** та оптимізувати їх систему. При цьому кількість міністерств може бути збереженою на сьогоднішньому рівні, а кількість державних комітетів і нинішніх "центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом" — суттєво скорочена.

Необхідно усунути помилку стосовно статусу "урядових органів державного управління", що визначені як органи "у складі центральних органів виконавчої влади". Ці органи повинні бути визнані самостійними органами, хоч і підпорядкованими міністрам чи іншим членам Кабінету Міністрів.

Необхідно забезпечити цільову спрямованість кожного урядового органу, щоб він здійснював або керівництво окремою підгалуззю, або надання адміністративних послуг, або контрольні функції. При цьому в діяльності урядових органів, що надають адміністративні послуги, можна запроваджувати елементи госпрозрахунку, що стимулюватиме і підвищення ефективності їх роботи, і якість послуг.

Залишається актуальною проблема **підвищення реального статусу міністерств у системі органів виконавчої влади**. Необхідно максимально переорієнтувати діяльність міністерств на аналітико-консультативну допомогу у виробленні та здійсненні політики міністра. При цьому, у зв'язку з ліквідацією посад державних секретарів міністерств, необхідно буде знову повертатися до вирішення проблеми розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах. Тепер знову є відкритим питання — як забезпечити стабільність у роботі міністерств і потрібно починати спочатку вибудовувати систему управління в міністерстві.

Очевидно, **доцільно визначити новоутворені посади заступників міністрів політичними, максимально обмеживши при цьому їх число**. Заступник міністра повинен надавати допомогу міністру в його політичній діяльності, в т.ч. замішувати міністра на засіданнях Кабінету Міністрів, у роботі урядових комітетів, представляти законопроекти в Парламенті тощо.

² До речі, це також один з випадків, коли для вирішення однієї проблеми обирається помилковий механізм, і створюється інша проблема.

А для керування апаратом міністерства необхідно запровадити нову посаду державного службовця. Проте, щоб уникнути тих проблем, які існували та ще існують з посадами державних секретарів необхідно: забезпечити конкурсний професійний відбір кандидатів на ці посади, їх політичну нейтральність і стабільність перебування на посаді. Неприпустимо, щоб державних службовців звільняли цілими командами при призначенні нового міністра, як це відбувалося в окремих міністерствах з державними секретарями та їх заступниками.

Інший конструктивний варіант розвитку подій — це буквально реалізація положень Концепції про віднесення посади першого заступника міністра до політичних, а посад заступників міністра — до адміністративних (посад державних службовців).

З метою забезпечення органів державної влади кваліфікованими та політично нейтральними кадрами вимагається **якісне оновлення інституту державної служби**. Нове законодавство має передбачати максимально повне регулювання відносин у сфері державної служби, зокрема, повинні детально регламентуватися питання класифікації посад в органах державної влади, порядку прийняття на державну службу та службової кар'єри, навчання та дисциплінарної відповідальності державних службовців тощо. Важливо забезпечити винятково конкурсний порядок прийняття на державну службу.

Адміністративна реформа — передумова відповідальності та підконтрольності влади

Адміністративна реформа, серед іншого, може також забезпечити **підвищення рівня узгодженості дій виконавчої та законодавчої гілок влади, їх відповідальності та контрольованості з боку суспільства**. В цій частині адміністративна реформа перехрещується з політичною, про яку сьогодні точиться стільки розмов. При забезпеченні чесних виборів до Верховної Ради на пропорційній (партійній) основі цілком обгрунтовано можна сподіватися на чітке структурування Парламенту та на створення парламентської більшості, яка формуватиме та підтримуватиме Уряд. Очевидно, це найпростіший та найефективніший спосіб досягнення згаданих цілей. Звичайно, можна було б “відшліфувати” цей механізм на конституційному рівні, зокрема — закріпити порядок призначення всіх членів Уряду безпосередньо Парламентом, встановити можливість припинення повноважень членів Уряду винятково за згодою Парламенту тощо. Але хотілося б застерегти від ревізії Основного Закону, принаймні в нинішніх політичних умовах. Цілком реально досягти позитивних зрушень просто поважаючи чинну Конституцію та врегулювавши відповідні питання в уже згаданих законах.

Адміністративна реформа має спільні точки дотику і з досягненням такого критерію НАТО як **встановлення демократичного цивільного контролю над сферами безпеки і оборони**. Зокрема, дотримання в Міністерстві оборони вимоги про належність посади міністра оборони до числа “політичних” означає, що орган, відповідальний за формування та реалізацію державної політики у сфері оборони, також має очолювати цивільна особа. Призначення міністра оборони за участю Парламенту закладає підвалини цивільного контролю над його діяльністю з боку Парламенту, а отже — і суспільства (через виборців).

Іншим інструментом, що сприятиме підконтрольності сфери безпеки та оборони є реформування засад організації та діяльності колегій міністерств. Необхідно забезпечити включення до складу колегій не лише народних депутатів України, але й представників наукових установ, аналітичних центрів і громадських організацій. При цьому, колегія міністерства повинна мати статус консультативно-дорадчого органу, а її засідання мають використовуватися, насамперед, для інформаційного та аналітично-консультативного забезпечення міністра.

Законодавче регулювання адміністративної процедури сприятиме посиленню можливостей окремих громадян і громад впливати на рішення, що стосуються їх прав та законних інтересів, у т.ч. у сфері безпеки і оборони. Наприклад, перед початком будівництва військових об'єктів Міністерство оборони буде зобов'язане консультуватися із зацікавленими особами та враховувати їх думку при прийнятті рішення. Тут варто також звернути увагу на впровадження якісно нового законодавства про доступ до інформації, яке б зробило більш відкритою систему державного управління загалом.

І нарешті, такий спільний напрям адміністративної та судової реформ, як **запровадження повноцінної адміністративної юстиції** — у вигляді спеціалізованих адміністративних судів із спеціальним процесуальним регулюванням, дозволить забезпечити зовнішній контроль над діяльністю органів влади, в т.ч. у сфері безпеки і оборони. При цьому необхідно ліквідувати військові суди, функціонування яких не лише формально не відповідає Конституції України, але й сприяє закритості та корпоративності військового сектора держави.

Дотримання принципу легітимності реформ

Впроваджуючи зміни, ми ніколи не досягнемо стабільності, якщо будемо порушувати правило легітимності реформ. Саме через те, що більшість кроків в адміністративній реформі було зроблено не законами, а указами глави держави, ми отримали спотворення не лише безпосередньо при впровадженні окремих ідей, але навіть невеликий позитив, який мав місце, поступово вихолощувався різними “змiнами та доповненнями”. Саме так сталося з ідеями виділення “центральных органів виконавчої влади зі спеціальним статусом”, запровадження посад державних секретарів міністерств тощо. Отже, при здійсненні адміністративної реформи необхідно неухильно дотримуватися Конституції України, відповідно до якої повноваження, організація та порядок діяльності органів виконавчої влади визначаються винятково законом.

Не маючи особливих підстав для оптимізму, хочеться все ж сподіватися на досягнення згоди між Президентом, Парламентом та Урядом стосовно тексту Закону “Про Кабінет Міністрів України” з метою якнайшвидшого набуття ним чинності. Цей закон вже вісім разів приймався Парламентом трьох скликань, і стільки ж разів главою держави застосувалося право вето. Наступним законом, прийнятим після набуття чинності Законом “Про Кабінет Міністрів України” має бути Закон України “Про центральні органи виконавчої влади”, а також суттєві зміни до Закону “Про місцеві державні адміністрації”. ■

ЧЛЕНСТВО В НАТО І КОРУПЦІЯ НЕСУМІСНІ



Микола МЕЛЬНИК,
експерт з юридичних питань

Вступ України до НАТО передбачає обов'язкове вирішення ряду внутрішньополітичних проблем. Ідеться, зокрема, про зміцнення демократії та верховенства права, забезпечення захисту основних прав і свобод людини, розвиток інститутів громадянського суспільства, утвердження незалежності судової влади, а також — протидію корупції.

Вирішення Україною цих проблем має принципово важливе значення, оскільки названі аспекти внутрішнього життя країни визначають базові умови функціонування держави та суспільства. Вони свідчать про те, наскільки держава, що претендує на членство в Альянсі, є демократичною, правовою, соціальною, а отже — про те, наскільки прийняті в цій державі цінності відповідають стандартам країн-членів НАТО.

Корупція: наслідки для суспільства

Негативні наслідки корупції, як і сама корупція, є різноплановими, але загалом — руйнівними. За умови масштабного поширення корупція із соціальної аномалії здатна перетворитися на правило і стати нормою функціонування влади та способом життя значної частини членів суспільства (таблиця “*Наслідки корупції*”). Корупція змінює і сутність правоохоронної діяльності відповідних державних органів, які при корумпуванні їх посадових осіб перестають виконувати функцію охорони права та перетворюються на інструмент розправи над негодними особами, засіб неправомірного задоволення особистих чи групових інтересів.

Комплексний підхід до кримінологічного дослідження корупції в Україні дозволяє простежити ряд важливих тенденцій, зокрема: стабільне зростання кількості виявлених корупційних правопорушень¹; поширення їх у найбільш важливих сферах національної економіки; посилення впливу на найбільш важливі політичні, економічні та інші соціальні процеси.

Цей факт визнаний не лише багатьма фахівцями в галузі юриспруденції, економіки, соціології, політології, а й на найвищому політичному та державному

рівнях країни, відбитий у законодавчих актах, підкреслюється вітчизняними та іноземними експертами.

Так, ще кілька років тому Президент Л.Кучма зазначив, що в Україні “криміналізовані і тінізовані” буквально всі сфери... Збереглася стійка тенденція поширення корупції практично в усіх структурних підрозділах органів влади та на всіх рівнях управління². За його визнанням, корупція, чиновницьке всевладдя та свавілля є сьогодні найбільшою перешкодою для суспільного прогресу³. На надзвичайно високий рівень корупції в нашій державі у своїх постановках неодноразово вказувала Верховна Рада⁴, яка як факт констатувала криміналізацію усіх сфер економічного і політичного життя, масову корумпованість, у т.ч. вищих ешелонів державної влади, що ставить під загрозу майбутнє України⁵.

Україна неодноразово називалась однією з найкорумпованіших держав світу на міжнародних конференціях і симпозіумах. В аналітичній довідці США, підготовленій до одного з економічних форумів у Давосі, підкреслювалося, що Україна належить до числа лідерів серед країн з найвищим рівнем хабарництва, корупції в політиці та ухилення від сплати податків. Наприкінці 2000р. Світовий банк назвав Україну найбільш корумпованою країною

¹ Слід зазначити, що статистичні дані про кількість виявлених правопорушень самі по собі не дають можливості отримати чітку картину рівня та тенденцій корупції в Україні. Дані офіційної статистики про кількість виявлених корупційних діянь характеризують головним чином лише один бік проблеми — активність правоохоронних органів, результативність їх діяльності в цій сфері, але в жодному разі не рівень корупції.

² Кучма Л. Держава не буде донором корумпованих хапуг. — Урядовий кур'єр, 16 грудня 1999р., с.2.

³ Кучма Л. Україна: підсумки соціально-економічного розвитку та погляд у майбутнє. — Урядовий кур'єр, 18 листопада 2000р., с.6.

⁴ Постанова Верховної Ради “Про стан боротьби з злочинністю і забезпечення законності в державі” №640/97 від 18 листопада 1997р.; Постанова Верховної Ради України “Про підсумки парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією в Україні” №2612-III від 5 липня 2001р.

⁵ Постанова Верховної Ради України “Про Звернення Верховної Ради України до урядів і парламентів Великої Британії, Канади, Кіпру, ФРН, США, Швейцарії” №12/98 від 13 січня 1998р.

Наслідки корупції

Політичні	Економічні	Правові	Морально-психологічні	Загально-соціальні	Міжнародні
<ul style="list-style-type: none"> ⊖ зміна сутності політичної влади, зниження рівня її легітимності; ⊖ порушення принципу формування та функціонування влади; ⊖ підриє політичної системи держави; ⊖ відчуження влади від народу через зниження залежності держави від її громадян; ⊖ підпорядкування державної влади приватним і корпоративним інтересам; ⊖ визначення політики держави та прийняття конкретних політичних рішень (у т.ч. у воєнній сфері) залежно від групових і корпоративних інтересів. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ дискредитація економічних реформ; ⊖ порушення головних засад господарської діяльності; ⊖ порушення конкурентних засад економіки; ⊖ монополізація, криміналізація та тінізація економіки; ⊖ гальмування розвитку ринкових відносин (насамперед середнього та малого підприємництва); ⊖ легалізація доходів, отриманих незаконним шляхом; ⊖ викривлення принципів приватизації; ⊖ скорочення надходжень до бюджету; ⊖ скорочення внутрішніх і зовнішніх інвестицій. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ порушення правових принципів функціонування держави та її окремих інститутів (верховенства права, законності, невідворотності покарання, відповідальності); ⊖ обмеження конституційних прав і свобод особи; ⊖ порушення встановленого Конституцією та законами України порядку здійснення повноважень посадовими та службовими особами, прийняття ними неправових, незаконних рішень; ⊖ поширення серед громадян, у т.ч. службовців публічної сфери управління, правового нігілізму. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ девальвація моральних цінностей суспільства; ⊖ деформація індивідуальної та суспільної психології (культування в суспільстві кримінальної психології); ⊖ зміна мотивації службових осіб у сфері державного управління та громадян у різних сферах соціального життя; ⊖ відчуття безсилля, беззахисності громадян перед державою, її окремими інститутами, посадовими та службовими особами. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ гальмування та викривлення соціально-економічних реформ; ⊖ поглиблення соціальної нерівності громадян; ⊖ порушення принципу соціальної справедливості; ⊖ руйнація суспільних цінностей; ⊖ формування протиправного способу життя. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ погіршення міжнародного іміджу країни; ⊖ ускладнення відносин з іншими країнами, міжнародними організаціями та всією міжнародною спільнотою; ⊖ втрата країною міжнародних позицій в економічній, політичній та інших сферах; ⊖ припинення чи істотне зменшення зовнішнього інвестування та кредитування.

СНД⁶. Протягом останніх кількох років впливова міжнародна організація *Transparency International* традиційно відносить Україну до групи країн з найвищим показником корумпованості⁷.

Наведені висловлювання, експертні оцінки, положення офіційних документів фактично зводяться до одного — Україна є державою з надзвичайно високим рівнем корупції, яка становить реальну загрозу її національній безпеці та конституційному ладу.

Такий висновок тягне за собою відповідні політичні наслідки для України в контексті інтеграції до НАТО. Якщо влада дійсно прагне вступу України до Альянсу, то вона надзвичайно серйозно має поставитися до підвищення ефективності протидії корупції. При цьому, таке підвищення має бути реальним, а не “замилуванням очей” як власному народові, так і Заходу, — що наша влада неодноразово і успішно демонструвала за допомогою прийняття численних, грізних за характером, указів і постанов, показових нарад і форумів антикорупційного характеру, створення видимості активізації боротьби з корупцією шляхом переслідування окремих політично ненадійних або ж опозиційних діячів високого рангу.

Протидія корупції: загальносоціальні та кримінологічні заходи

Одним із ключових завдань, які має виконати Україна в процесі підготовки до вступу до Альянсу, є підвищення ефективності протидії корупції — тобто, слід досягти: зменшення передумов та обсягів корупції, зміни характеру небезпеки її проявів, зменшення її впливу на політичні, економічні, соціальні процеси, збільшення ризику вчинення корупційного діяння. Це — основні складові антикорупційної політики, що мають зробити корупцію справою ризикованою і не вигідною, владу — чесною і відповідальною, державу — демократичною і правовою, суспільство — громадянським, життя народу — заможним і достойним. Без виконання цих завдань не може бути й мови про реальний вступ України до НАТО, який має відповідні політичні, економічні та інші стандарти, сповідує соціальні цінності, несумісні з корупцією.

Виходячи з того, що корупція є системним соціальним явищем, успішна протидія цьому злу також не може обмежуватися одноразовими антикорупційними кампаніями чи вибірковим застосуванням тих чи інших правових або організаційних засобів.

Підвищення ефективності протидії корупції потребує науково обґрунтованого системного підходу, поєднання профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. Пріоритетом має бути усунення, нейтралізація або зменшення факторів корупції — політичних, економічних, правових, психологічних та інших. **Обов'язковим та одним із головних елементів системної протидії корупції є політична воля вищого державного керівництва.** За відсутності політичної волі, найдосконаліше антикорупційне законодавство приречене на декларативність, а діяльність спеціальних правоохоронних структур — на імітацію дій.

Оскільки корупція в Україні стала системним елементом державного управління, то має відбутися кардинальна зміна самої влади — способу та форми її організації і здійснення. Саме спосіб управління суспільством є визначальним у його розвитку. У свою чергу, ефективність управління залежить від рівня корумпованості влади. Має бути сформована система влади, в якій корупції об'єктивно було б відведене найнезначніше місце, а її вплив на політичні, економічні та інші процеси був би мінімальним. Це потребує реформування політичної системи з метою чіткого визначення місця основних політичних інститутів відповідно до принципу розподілу влад. Воно має забезпечити демократичне формування та функціонування на правовій основі всіх гілок влади, сприяти уникненню численних конфліктних ситуацій, що виникають за дисбалансу владних інституцій, дублювання їх повноважень, виконання неприцяманих функцій, що на макрорівні викликає нестабільність у державі і суспільстві та створює передумови для різного роду службових зловживань.

Загальносоціальні заходи антикорупційного характеру. До першочергових заходів цього напрямку слід віднести, зокрема, наступні.

⁶ Див.: Горбань С. Борьба с коррупцией: осеннее обострение. — Новый век, 25 ноября 2000г., с.12.

⁷ Див.: Шелли Л. Организованная преступность и коррупция процветают в Украине. — Трансформация, 1999, №1, с.8; Украина — третья в мире по коррупции. — Сегодня, 15 сентября 2000г., с.1.

❖ **Істотне розширення повноважень Парламенту в частині контролю над дотриманням законності та діяльністю виконавчої влади.** Насамперед, необхідна правова регламентація діяльності тимчасових слідчих комісій. Світовий досвід доводить, що парламентські розслідування фактів корупції, особливо з боку високих посадовців, є ефективними. Необхідність парламентського розслідування зумовлюється тим, що воно, *по-перше*, стосується найбільш резонансних випадків корупції (питань, що становлять суспільний інтерес); *по-друге*, має здійснюватися незалежними особами чи органами (оскільки розслідування стосується, як правило, протиправної діяльності вищих посадових осіб виконавчої влади, а правоохоронні органи діють саме в системі цієї гілки влади). До речі, в цьому контексті стає зрозумілим проблематичність скасування депутатської недоторканності, яке широко дискутується у суспільстві (врізка *“Депутатська недоторканність: скасування передчасне”*).

❖ **Забезпечення правових, організаційних, фінансових засад незалежної судової влади, існування неупередженого та справедливого суду,** оскільки саме такий і винятково такий суд — запорука дотримання законності в усіх сферах соціального життя, в т.ч. у сфері реалізації влади, дотримання прав і свобод особи.

❖ **Формування виборчого законодавства, яке б забезпечувало демократичні вибори Парламенту, Президента, органів місцевого самоврядування.** Виборче законодавство має передбачати надійні запобіжники застосуванню так званого адміністративного ресурсу, іншого роду зловживань при проведенні виборчої кампанії, підрахунку голосів тощо.

❖ **Забезпечення прозорості фінансування політичних партій.**

❖ **Забезпечення відкритості влади.** Рівень прозорості влади — це показник рівня її демократичності, ступеню довіри громадян до неї, потужний загальносоціальний антикорупційний фактор. Серед заходів у цьому напрямі — прийняття Закону України “Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України”.

❖ **Забезпечення незалежності ЗМІ.** Забезпечуючи інформованість громадян про діяльність владних

структур та їх посадових осіб, ЗМІ одночасно виконують і функцію запобігання корупції.

Заходи спеціального кримінологічного характеру. Головними заходами цього напрямку мають стати, зокрема, наступні.

❖ **Розробка галузевих антикорупційних стандартів.** Йдеться про систему єдиних для певної сфери правового регулювання правил поведінки, обмежень, заборон тощо, яка б унеможливила чи істотно зменшувала ймовірність корумпування суспільних відносин у цій сфері.

До сфер, що обов'язково мають пройти “антикорупційну стандартизацію”, слід віднести такі: формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування (порядок утворення владних структур, обрання та призначення осіб на відповідні посади); функціонування зазначених органів (реалізація владними структурами своєї компетенції, а їх службовими особами своїх повноважень); правотворчості; судової та правоохоронної діяльності; приватизації державного та комунального майна; освіти; регулювання підприємницької діяльності; кредитно-банківських відносин; державних закупівель.

Визначенню галузевих антикорупційних стандартів має передувати виявлення в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб корупційних ризиків з метою їх подальшої нейтралізації чи усунення.

❖ **Визначення та запровадження на правовій основі механізму контролю відповідності задекларованих доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, їх фінансовим та іншим матеріальним витратам.** Цей захід має стосуватися, насамперед, державних діячів, державних службовців найвищих категорій, керівників органів місцевого самоврядування.

З огляду на ситуацію з корупцією, що склалася в Україні, видається, що на шляху до НАТО найскладніше буде виконати вимоги не до стану та характеристик Збройних Сил, а до забезпечення відповідного рівня законності та демократичності держави і суспільства, підвищення ефективності протидії корупції. Оскільки йдеться фактично про зміну фундаментальних засад функціонування суспільства: системи влади (щонайменше, принципів її формування та способів реалізації), правового статусу особи, суспільної психології. ■

Депутатська недоторканність: скасування передчасне

У контексті політичного реформування української влади пропонується скасування на законодавчому рівні інституту недоторканності народних депутатів, яке, крім іншого, видається за важливий антикорупційний захід. Такі пропозиції висловлювалися неодноразово, в т.ч. — у вигляді законопроекту за результатами так званого всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 2000р. Абсолютна більшість (понад 80%) українських громадян схвалюють рішення про скасування недоторканності народних депутатів України. Водночас, ця проблема не є такою простою, як може видатися на перший погляд, і потребує зваженого підходу та врахування всіх аспектів її розв'язання.

Демократичний розвиток держави передбачає відповідний баланс гілок влади, систему стримувань і противаг. Виконавча влада у своєму розпорядженні має правоохоронні органи (прокуратуру, міліцію, Службу безпеки, Державну податкову адміністрацію та інші “силові” структури), що займаються оперативно-розшуковою діяльністю, мають право застосовувати

заходи процесуального примусу, здійснювати кримінальне переслідування тощо. Законодавча влада від необгрунтованого переслідування захищена імунітетом парламентарів (судова — недоторканністю суддів).

Отже, депутатська недоторканність є сьогодні правовим засобом захисту демократії, правовою гарантією від політичної розправи над парламентарями, які чесно виконують свої депутатські обов'язки та протидіють корупції у вищих владних структурах. Повне скасування депутатської недоторканності може дозволити собі лише країна з надзвичайно високим рівнем демократії, дійсно правова держава, в якій фактично неможливим є безпідставне звинувачення особи та притягнення її до кримінальної відповідальності. Україну сьогодні такою державою визнати, на жаль, не можна. Скасування депутатської недоторканності парламентарів може зробити їх беззахисними перед виконавчою владою, залежними від неї, ускладнити розвиток демократії в Україні, стати додатковим чинником поширення корупції.

ОБОРОННІ АСПЕКТИ ПІДГОТОВКИ ДО ЧЛЕНСТВА В НАТО: ДОСВІД ПОЛЬЩІ



Анджей КАРКОШКА,
старший радник директора Женевського Центру
демократичного контролю над збройними силами;
державний секретар, перший заступник
міністра оборони Польщі (1995-1997рр.)

Термін “оборонна реформа” розуміють по-різному. Перетворення, що відбуваються у военній сфері багатьох країн, часто називають реформами, тоді як вони є просто адаптаційними заходами, зумовленими зовнішнім тиском або нагальною потребою. Відтак, ці перетворення можна віднести до заходів з раціоналізації. Такі перетворення відбувалися, коли польська система оборони зазнала перших змін наприкінці 1980-х років. Сьогодні ці зміни розцінюють як початок перетворень, що певною мірою схожі на заходи, здійснені пізніше в рамках проведення реформ, але не спрямовані на вдосконалення оборонної системи (наприклад, скорочення особового складу).

Період переваги заходів із “раціоналізації” над справжніми “реформами” тривав до початку 1990-х років, поки Польща не зіткнулася з потребою підготовки до членства в НАТО. Це дало політичний імпульс до прискорення проведення реформ і спрямувало їх на вирішення наступних питань.

❖ Управління оборонним сектором, спочатку — як запровадження національного контролю, пізніше — встановлення демократичного цивільного контролю.

❖ Пристосування до нових реалій безпеки при збереженні старих структур і концепцій.

❖ Забезпечення сумісності з НАТО.

Робота над вирішенням цих питань вимагала подолання значних перепон і потребувала рішучих дій, підкріплених ясною політичною волею.

Контроль над оборонним сектором

На початку 1990-х років загальна тенденція демократизації виявила необхідність деяких реформ: Збройні Сили мали вийти з-під опіки комуністичної партії, повністю повернутися під національний контроль і перейти під юрисдикцію демократичних органів державної влади. Ці перетворення відбулися досить швидко. Після остаточної ліквідації у Польщі комуністичної влади в січні 1991р. були заборонені партійні осередки у Збройних Силах, а політпрацівників або звільняли, або понижували в посаді. Була закрита Військово-політична академія. Перші два цивільні заступники міністра оборони, які представляли демократичні політичні угруповання, увійшли до військового керівництва в середині 1990-х років. Обмундирування, статут і вишкіл повернулися до традиційних національних

зразків, а католицька та інші церкви почали вільно діяти у Збройних Силах.

Політична влада досить швидко усвідомила необхідність “демократизації” військової бюрократії та національних командних структур. З цією метою у 1991р. міжвідомча комісія (Комісія Забмського) рекомендувала розділити цивільно-адміністративну та військову частини центральних керівних структур. Теоретично, це рішення мало запобігти повторенню колишнього партійного втручання в суто військову професійну діяльність. Але на практиці роботу цивільного компоненту, що переважно складався з військових з кількома цивільними особами на чолі, було організовано зі збереженням функцій і обов’язків військових установ. Це призвело до дублювання функцій і обов’язків, суперечки навколо того, хто ким має

керувати, і марнотратства через страшенний бюрократизм. Ще гірше йшли справи із цивільними керівниками військових структур: всі вони, уособлюючи нові політичні сили, не мали підтримки більшості “старого” офіцерського корпусу, бо приймали непопулярні і часто помилкові рішення. Конфронтуючи з непрофесійним цивільним керівництвом, військові, особливо — Генеральний штаб та командування військових округів, зосередилися на відстоюванні своїх інтересів і почали потроху позбавлятися впливу цивільних органів управління.

Схильність членів Генерального штабу до відособлення посилювалася і надалі через специфіку поведінки польської політичної еліти. Згідно з тимчасовою “малою Конституцією”, що набула чинності 8 грудня 1992р., головні міністерства, що відповідали за державну безпеку — оборони та внутрішніх справ — були віднесені до “президентських міністерств”. Підтримуючи тісні контакти з цими міністерствами, Президент міг керувати державною безпекою. В результаті, Президент, його оточення, з одного боку, та інші політичні органи, з іншою, почали змагання за вплив на воєнну сферу та сферу безпеки, обіцяючи фінансову підтримку, аби здобути прихильність військової верхівки. З іншого боку, військові керівники почали пропонувати підтримку різним політичним групам, сподіваючись використати це для особистої і професійної вигоди. Сумновідома “Дравська афера”, коли на зустрічі у поморському місті Дравсько 30 вересня 1994р. Президент запропонував вищим військовим керівникам висловити вотум недовіри міністру оборони, спричинила повну втрату Урядом управління та контролю над військовими. Пізніше, під час президентської кампанії 1995р., ті самі військові командири організували офіцерські збори, намагаючись вплинути на політичну орієнтацію своїх підлеглих. Коли про це дізналася незалежна преса, порушники намагалися скликати такі зібрання таємно і давали неправдиві свідчення слідчій комісії.

У “Дослідженні питання розширення НАТО”, опублікованому 28 вересня 1995р., однією з основних вимог до майбутніх членів Альянсу визначено наявність цивільного, демократичного контролю над збройними силами. Спочатку польський Уряд вважав цю вимогу цілком виконаною, призначивши цивільного міністра оборони, наділивши Президента країни повноваженнями Головнокомандувача Збройними Силами і збільшивши кількість цивільних співробітників Міністерства оборони. Проте, незалежність Генерального штабу продовжувала зростати, що не могло не викликати тривоги. Вищі команди польських Збройних Сил не лише здійснювали кадрову політику, але й мали вирішальний голос при вирішенні питань закупівель і виробництва озброєння, а також суттєвий вплив на структуру, якщо не на розмір, військових витрат. Їх голос ставав все більш вагомим при вирішенні питань оборони і безпеки. Таким чином, відмова від демократичного нагляду і втручання у політичні справи призвели до того, що деякі вищі військові командири почали нехтувати військовою дисципліною та основоположними нормами військового статуту. Тому не дивно, що найбільшу перешкоду для членства Польщі в НАТО становила відсутність належного контролю демократичних органів влади



над військовими, що викликало найсерйозніше занепокоєння НАТО і західних партнерів, яке вони часто висловлювали як публічно, так і конфіденційно.

Вирішальним моментом реформи було прийняття Парламентом 14 грудня 1995р. Закону про створення Міністерства національної оборони. Закон встановлював, що Міністерство національної оборони є верховним органом державного управління обороною, а Генеральний штаб входить до складу Міністерства. Згідно статті 2 цього Закону, до функцій Міністерства належить, серед іншого:

- ❖ управління у мирний час усіма напрямками діяльності Збройних Сил;
- ❖ підготовка заходів для захисту країни і внесення пропозицій щодо розвитку та структури Збройних Сил;
- ❖ втілення у життя загальних директив і рішень Ради Міністрів з оборонних питань і координація виконання таких рішень;
- ❖ здійснення контролю над усіма адміністративними і економічними установами держави стосовно завдань оборони;
- ❖ управління резервістами;
- ❖ управління особовим складом Збройних Сил;
- ❖ контроль над проходженням військової служби;
- ❖ задоволення матеріально-технічних і фінансових потреб Збройних Сил;
- ❖ управління фінансами всієї оборонної сфери.

Згідно зі статтею 3 Закону, міністр оборони здійснює свої функції безпосередньо і за допомогою своїх представників та начальника Генерального штабу. Рішення міністра стосовно структури, організації та функціонування Збройних Сил мають узгоджуватись або здійснюватись за поданням начальника Генерального штабу. Закон також визначає обов'язки начальника Генерального штабу: згідно зі статтею 7, він “прямо підпорядковується міністру національної оборони”.

Після введення в дію Закон став основою для визначення функцій Міністерства національної

оборони та інших центральних органів системи оборони Польщі. Була створена спеціальна комісія для підготовки імплементаційних документів, що стосуються статуту Міністерства (ухвалюється Радою Міністрів) та організаційних правил (які підписує міністр національної оборони). Статут Міністерства схвалили після шести місяців палких і суперечливих переговорів, що закінчилися рішенням про створення п'яти секторів: оборонної політики, Генерального штабу, закупівель, економіко-фінансових питань та соціально-парламентських питань, причому були чітко визначені функції і повноваження кожного сектора. Дублювання функцій секторів було усунуто після ліквідації 26 різних відділів (у цивільній частині) та директоратів (у Генеральному штабі), а також скорочення 880 посад, що дозволило спростити структуру. Генеральний штаб втратив вплив на вирішення питань фінансування, постачання, освіти, підвищення вищих офіцерів (починаючи з полковника), стратегічну розвідку (нею тепер безпосередньо керував міністр), а також керівництво та контроль над Збройними Силами. Всі ці напрями, за винятком розвідки, були доручені працівникам секторів Міністерства, керованих цивільними.

Наступна фаза реформ виявилася ще складнішою, оскільки вона була пов'язана з потребою регулювання поточних відносин між різними структурними підрозділами Міністерства оборони і мала визначити документообіг та процес прийняття рішень, залежно від специфіки питань. Приблизно через рік, 20 листопада 1996р., міністр оборони підписав відповідні норми, що регулювали роботу Міністерства. Формальне підпорядкування Генерального штабу цивільному керівництву було завершено. Проте, залишалася втілити ці нововведення на практиці та змінити свідомість і поведінку вищих військових командирів, що іноді призводило до необхідності звільнити когось із вищого керівництва, але це завжди було позбавлено політичного підтексту.

Поки Комісія займалася перебудовою Міністерства оборони, стало очевидним, що під час реорганізації роботи Генерального штабу виникла проблема поєднання командних функцій і функцій планування. Таке поєднання було відголосом того, як вирішувалися питання у радянські часи, коли в мирний час Генеральний штаб виконував функцію готового до розгортання штабу Верховного командування. Усунення цих двох функцій найбільше турбувало Комісію: виявилось, що його важко вирішити, бо невідомо, наскільки центральне командування буде спроможне вирішувати завдання воєнного часу. Крім того, з огляду на майбутній вступ Польщі до НАТО, стало очевидним, що у польських Збройних Силах на оперативному рівні відчувається брак сумісності керівництва. Командні структури НАТО всіх рівнів мали співпрацювати з польськими командними структурами через Генеральний штаб, який вирішував питання одночасно на національному, окружному та дивізійному рівнях. Для розв'язання цих двох проблем було вирішено створити Командування Сухопутних військ. Після кількох суперечок з військовим керівництвом, яке намагалось перехопити ініціативу, питання було узгоджене наприкінці 1996р., а Командування створене на початку 1997р. Тепер існувало окреме командування кожного виду Збройних Сил, а Генеральний штаб відповідав за

загальне планування, спільну підготовку, боеготовність, розвідку, мобілізацію, особовий склад і тилове забезпечення.

В результаті зазначених змін, цивільно-військові відносини та якість управління оборонною системою державними демократичними основами значно покращилися. Була усунена основна політична перепона на шляху Польщі до членства в НАТО. Але підготовка Збройних Сил і військової адміністрації до членства в Альянсі — складний, з політичної та організаційної точок зору, процес, і він може пройти менш конфліктно та більш ефективно за наявності тісних взаємозацікавлених відносин між цивільним керівництвом і військовими.

Пристаювання до нових реалій безпеки

Розпуск Варшавського пакту зробив Польщу повністю незалежною у питаннях політики безпеки, але водночас у непевних, динамічних і потенційно небезпечних міжнародних умовах постало питання про “оборонну достатність”. У 1991р. у новоутвореному Бюро національної безпеки, очолюваному цивільною особою, була створена група військових експертів та експертів з питань безпеки для розробки нової Оборонної доктрини. У новій польській політиці безпеки та оборонній стратегії були враховані позитивні стратегічні зміни в країні, заявлено стратегічну мету — майбутній вступ до ЄС і навіть передбачено членство у НАТО, хоча не в першу чергу. Але до майбутньої інтеграції із Заходом оборонна система Польщі повинна була базуватися лише на власних військових можливостях. Такою була доктрина молодої незалежної країни, яка сама забезпечувала своє існування та докладала всіх зусиль, щоб не залишитися буферною зоною між заможним і безпечним Заходом та нестабільним, охопленим кризою Сходом.

На початку 1990-х років стан економіки країни поступово погіршувався, а ринкові реформи передбачали інвестиції у цивільний, радше ніж у воєнний сектор. Оборонний бюджет Польщі скоротився на 35% у 1989-1991рр. і ще на 50% у наступні два роки. В результаті, умови служби в Збройних Силах, оцінювані за якістю служби та життя, підтриманням інфраструктури та систем озброєння, рівнем підготовки, навчань і передусім боеготовності, швидко погіршилися. Особовий склад було скорочено до 234 000 військових (у відповідності до Договору про збройні сили в Європі), але основні структури військового управління — центральні, окружні та дивізійні — були збережені. Небажання Збройних Сил здійснювати широкомасштабне скорочення цих структур, незважаючи на скорочення особового складу, призвело до того, що багато таких структур перетворилося на порожні шкарлупи, де було багато офіцерів і мало солдатів.

Починаючи з 1994р., основною рушійною силою реформування польської оборонної системи стала суспільна думка на користь членства в НАТО як стратегічної мети держави. Разом з цим, постала необхідність збільшення витрат на оборону, щоб запобігти подальшому погіршенню стану Збройних Сил. Професіоналізація призупинилася, все більше техніки потребувало ремонту, ресурси запасних частин були вичерпані, старі системи озброєння розбирали на запчастини, інфраструктура руйнувалася.



Рівень індивідуальної підготовки, оцінений за періодичністю практичних стрільб, пусків ракет чи тренувальних польотів, продовжував знижуватися. Все менше проводилося навчань за участю різних видів Збройних Сил, але у зворотній пропорції зростала кількість навчань ПЗМ на рівні підрозділів. Стала очевидною необхідність реструктуризації Збройних Сил для підвищення їх ефективності при тій самій кількості, потрібно було зменшити чисельність і кількість гарнізонів, ліквідувати нефункціональні одиниці та невійськові служби в Збройних Силах.

У 1995р. були розпочаті дві ініціативи, направлені на покращення ситуації; обидві завершилися невдало. Комісія, створена міністром оборони, не могла переконати військових, які вважали, що запропонований рівень чисельності Збройних Сил (скорочення особового складу до 160 000 осіб) є недостатнім. Так само не була реалізована парламентська декларація, що зобов'язувала Уряд збільшити витрати на оборону, встановити належний цивільний демократичний контроль над Збройними Силами, розробити багаторічний план розвитку Збройних Сил, реорганізувати державну систему оборони, ліквідувати надмірну оборонну інфраструктуру і активізувати зусилля Польщі, спрямовані на інтеграцію до євроатлантичних структур безпеки — через те, що вона не мала сили закону і фінансового забезпечення. Однак ці дві ініціативи дали поштовх до публічного обговорення і підготували оборонні структури і військових до більш серйозних змін у наступні роки.

У 1996р., вперше з 1989р., видатки на оборону збільшилися в реальних цінах, досягнувши близько 2,3% ВВП, і залишалися на цьому рівні протягом кількох наступних років. Однак таке збільшення видатків не задовольнило військових, оскільки всі сегменти воєнного сектора вимагали більшого фінансування. Лише витрати на інтеграцію до НАТО вважалися політично мотивованою статтею бюджетних видатків і тому не підлягали сумніву. Пріоритетність усіх інших вимог потрібно було періодично переоцінювати, причому тогочасна політична доктрина, побудована на документах безпекової та стратегічної політики 1992р., що застаріли і не могли слугувати дороговказом, не сприяла цьому.

В 1996-1997рр. зростаюча співпраця з НАТО і активне обговорення майбутньої інтеграції зробили реформування усієї системи оборони і зміну політики безпеки необхідною, оскільки потрібно було забезпечити сумісність з майбутніми союзниками. Не можна було недооцінювати подальше погіршення стану Збройних Сил; їм були потрібні перспектива і план розвитку, які б краще відповідали бюджетним можливостям. Вперше політична еліта країни, як правляча коаліція, так і опозиція, дійшли згоди щодо цілей оборонної політики, з'явився політичний консенсус щодо необхідних змін.

У 1996р. Міністерство оборони затвердило план модернізації Збройних Сил, розрахований на 15 років (1998-2012). Міжнародна та польська громадськість вважали "План 2012" щирою, хоча й дещо запізнілою спробою покращити стан польських Збройних Сил. Однак цей план так і не був повністю реалізований, за винятком окремих пунктів, пов'язаних з інтеграцією до НАТО, через надто оптимістичні оцінки економічного розвитку країни, приєднання Польщі до планових циклів оборонного планування НАТО і відсутність сучасної стратегічної оборонної доктрини, яка була б дороговказом структурних перетворень.

У 1998р. новий правоцентристський коаліційний Уряд зайняв дуже активну позицію у питанні оборони, яка, однак не здивувала громадськість і західних партнерів Польщі, бо країна вже була членом НАТО. У перші шість місяців роботи новий Уряд підготував модифікований план інтеграції та модернізації. Він мав тривати шість років, причому первинні кількісні показники були запозичені зі старої програми. Програма передбачала активнішу реорганізацію офіцерського корпусу, що вимагало великих коштів і було соціально болючим процесом. Для полегшення соціальних наслідків інтенсивного скорочення особового складу була схвалена спеціальна програма перекваліфікації та адаптації звільнених військовослужбовців.

План "Армія-2006" передбачав розвиток частин територіальної оборони шляхом створення від шести до восьми бригад низької готовності. Менше скорочення планувалося у військово-повітряних силах і військово-морському флоті, а професіоналізація планувалася залежно від виду Збройних Сил. Ліквідацію надмірного і застарілого озброєння, наприклад, 800 танків Т-55, та військової інфраструктури треба було прискорити для економії коштів, а інколи — і для отримання додаткових джерел фінансування. Пріоритет був відданий модернізації систем управління протиповітряною обороною, бойовим вертольотам і танкам, а також закупівлі корабельних і протитанкових ракет, нових військових кораблів і бронетранспортерів. До 2002р. Збройні Сили мали бути оснащені сучасними засобами управління та зв'язку, які б повністю відповідали стандартам НАТО, а до 2006р. мали бути здійснені інвестиції у військову інфраструктуру, спрямовані на виконання вимог щодо підтримки країни-господаря. Пропонувалися заходи з модернізації системи тилового забезпечення, медичних, топографічних і гідрографічних служб.

За словами авторів, у новій програмі були краще збалансовані завдання та виділені на їх виконання кошти, чого не вдавалося вирішити під час усіх

попередніх спроб. Головною офіційною причиною змін було прийняття Польщею перших 65 цілей збройних сил НАТО. Повна інтеграція до Альянсу призвела до необхідності ще раз реорганізувати та спростити організацію Генерального штабу, щоб вона краще відповідала структурі західних “об’єднаних” штабів. Новий статут Міністерства оборони набув чинності в 1999р., хоча його введення в дію відбувалося повільно і не без проблем.

Після кількарічних дебатів і невдалих спроб пристосувати польську стратегічну концепцію до нових внутрішніх і зовнішніх умов переговори про вступ до НАТО 1997р. надали цим спробам нового поштовху. Втім, стратегія безпеки та концепція стратегічної оборони були представлені лише у 2000р., коли Польща вже була членом Альянсу. На відміну від оборонної концепції 1992р., новий документ враховував зміни геостратегічного становища Польщі і відображав розуміння суті безпеки Польщі після вступу до західного Альянсу. Нова доктрина визначала міжнародні, особливо локальні, кризи як найбільшу загрозу безпеці, зменшивши тим самим увагу до можливості широкомасштабного військового вторгнення. На додачу, вперше з 1989р. польська стратегічна концепція згадала про ядерну політику як частину оборонної стратегії, формулюючи її у відповідності до Стратегічної концепції НАТО. Формалізація основних принципів оборонної політики Польщі була завершена 24 січня 2001р., коли Уряд схвалив, а Президент підписав секретну “політико-стратегічну оборонну директиву”, що втілювала у життя военну стратегію. Директива включала перелік завдань і обов’язків державних органів щодо оборони, процедуру врегулювання криз, можливі сценарії реалізації загроз і, нарешті, оборонні завдання стратегічного планування, що відповідали циклам оборонного планування НАТО.

Після прийняття основних стратегічних документів з оборонної політики та політики безпеки і розробки детальних, довгострокових програм реструктуризації та модернізації польських Збройних Сил, здається, що реформа національної системи оборони знаходиться на вірному шляху. Однак, це не означає, що дискусії на цю тему завершені. Деякі ключові й важливі питання досі не вирішені, особливо ті, що стосуються конституційних та інших правових норм, які не дозволяють прогнозувати закінчення оборонних реформ у Польщі. Відносини між президентською та урядовою гілками виконавчої влади не визначені: не узгоджені склад і відповідальність основних державних органів під час кризи та війни. Закони, що стосуються обов’язків громадян і підприємств щодо національної оборони у мирний та воєнний час, датуються 1967р. Крім того, не визначено, хто має виконувати обов’язки головнокомандуючого у воєнний час. Отже, як бачимо, у польській системі оборони ще є прогалини.

Досягнення сумісності з НАТО

Коли 10 грудня 1996р. Північноатлантична Рада вирішила запросити до НАТО на самміті в липні 1997р. “одну або кілька країн”, Збройним Силам Польщі було віддано чіткий наказ поглибити реформи, спрямовані на покращення сумісності з силами НАТО, збільшення кількості підрозділів, призначених для спільних дій, і підготовки



особового складу до майбутньої співпраці із західними партнерами. Усі види Збройних Сил були оснащені засобами радіозв’язку, сумісними з НАТО, а в Сухопутних військах були введені стандарти до пального, включаючи норми прийому та постачання пального, у відповідності до норм НАТО. Так само і польський Військово-морський флот готувався постачати кораблі союзників у портах і відкритому морі. Військові аеродроми були обладнані сумісними засобами аеронавігації, зокрема, радіомаяками, далекомірами, системами посадки по приладах і відповідними радіопокажчиками. У військах були введені термінологія та відповідні процедури НАТО, а також методики НАТО з маркування небезпечних ділянок — таких, як мінні поля чи артилерійські снаряди, що не розірвалися.

Крім того, у польських медичних установах були запроваджені маркування групи крові, вимоги до донорів і донорської крові. Різноманітні цифрові карти в системі координат і проекціях НАТО були видані значним накладом. Поступово вводилася система ідентифікації авіації “свій-чужий”. Були здійснені певні заходи тилового забезпечення у різних видах Збройних Сил, включаючи класифікаційне обладнання та матеріали. У 1996р. почалося формування національної системи управління повітряним простором, що об’єднала цивільну та військову мережі, мала можливість збору і передачі інформації про стан повітряного простору і була пов’язана зі службою контролю руху цивільних повітряних суден і системою протиповітряної оборони Польщі (а пізніше — і країн-союзників). Програма передбачала закупівлю бортових радіо-відповідачів, нових радіостанцій та цифрових РЛС. Усе це дозволило створити Центр управління повітряними операціями, що забезпечує зв’язок із силами протиповітряної оборони НАТО, невдовзі після вступу Польщі до Альянсу. Останній, але не менш важливий захід — кілька тисяч польських офіцерів закінчили інтенсивні курси вивчення англійської та інших мов країн НАТО.

Крім цього, з огляду на майбутню інтеграцію до НАТО, польська система оборони повинна була мати можливість розмістити підкріплення, надане союзниками, і приймати велику кількість матеріалів



та обладнання, яке доставлятиметься суходелом, морем і повітряним шляхом. Польща мала підтримувати готовність окремих частин на рівні, достатньому для участі у Силах швидкого реагування НАТО, готувати обрані частини для участі у багатонаціональних корпусах і дивізіях, повністю інтегрувати структуру управління національними силами ППО до об'єднаної системи ППО НАТО. Польські Сили швидкого реагування повинні були складатися із повітряно-штурмової бригади, повітряно-десантної бригади та двох механізованих бригад, двох ескадрилій змішаного складу, однієї ескадрильї військових вертольотів, однієї корабельної ескадри ВМС, однієї авіаескадрильї ВМС та одного повітряно-морського пошуково-рятувального підрозділу. Єдина програма, що не отримала фінансування з бюджету, передбачала придбання нових бойових вертольотів. Витрати на цю програму набагато перевищують можливості військового бюджету, тому Уряд мав фінансувати цю закупку з центрального державного бюджету.

Через брак коштів у бюджеті ці завдання було дуже важко виконати, але коли на Мадридському самміті НАТО 8 липня 1997р. Польщу, разом із Чехією та Угорщиною, запросили до Альянсу, країна була готова до цього виклику.

Висновки

Більшість цілей оборонної реформи у Польщі досягнуті. Як і планувалося, Польща: приєдналася до НАТО; демілітаризувала економіку; повернула під національний контроль Збройні Сили і скоротила їх; визначилася з новою стратегією безпеки та оборонною стратегією; модернізувала систему національної оборони та реструктурувала Збройні Сили; почала модернізацію військової техніки та систем озброєння у відповідності до наявних матеріальних можливостей; встановила ефективний демократичний контроль над воєнною сферою та створила сучасну систему управління військовими ресурсами, що відповідає ринковій економіці. Під час цих змін вдалося уникнути руйнації оборонного потенціалу країни і відокремлення військових від суспільства.

Головна причина успіху полягала в тому, що більша частина польського суспільства підтримувала стратегічні цілі, визначені новою демократичною політичною елітою, і була готова заплатити за це особистою і державною невизначеністю, постійними змінами, матеріальними труднощами, а також інтелектуальним і фізичним напруженням. Підтримка супроводжувала цей процес більше ніж 12 років постійних змін, протягом яких було розформовано понад 1000 військових частин, близько 270 реформовано і 360 створено. Вона компенсувала брак послідовності у цьому процесі; суспільство терпляче пережило п'ять різних планів реформ, 11 міністрів оборони і вдвічі більше цивільних заступників міністра.

Запровадження і ефективне здійснення цивільного демократичного контролю над Збройними Силами виявилось найскладнішим аспектом реформи. Але після запровадження такого контролю забезпечував вплив на хід подій, особливо їх політичних і стратегічних аспектів. Процес реформування потерпав як через невиконання, бездіяльність і недовіру з

боку частини військових, так і через легковажність, недостатній професіоналізм та політичні суперечки навколо питань оборони з боку цивільних політиків, в особі цивільного керівництва військових органів. Брак професійних цивільних кадрів, можливо, був однією з причин численних невдач і труднощів під час проведення реформ.

Взаємодія з євроатлантичними установами справляла постійний позитивний вплив, потроху підштовхуючи реформи, коли вони заходили в глухий кут, і пропонуючи чіткі приклади. Двостороння та багатостороння співпраця й допомога країн НАТО була дуже вагомим, але не стільки у вигляді прямої матеріальної допомоги, скільки у вигляді інтелектуальної підтримки місцевих установ, політичних угруповань та осіб, які займаються плануванням і здійсненням реформ.

Реформи і перетворення такого масштабу, що були проведені у Польщі за останнє десятиліття, не можуть справити негайний позитивний вплив, оскільки вони призводять до великих соціальних потрясінь, викликаних нестійким матеріальним становищем, зруйнованими сімейним життям і кар'єрами офіцерського складу, якому довелося пережити безліч скорочень і передислокацій. Якщо перехідний період затягується надовго, як у Польщі, уряд може втратити підтримку офіцерського корпусу. В нашому випадку лише на останніх етапах реформ приділялася належна увага перекваліфікації, соціальній адаптації і якісному перспективному плануванню.

Насамкінець, наведу кілька уроків, які засвоїла Польща.

❖ Послідовність проведення реформ має бути логічною: починатися з доктрини і юридичної бази і закінчуватися поетапним плануванням, заснованим на ґрунтовному фінансовому аналізі. Польща часто порушувала цю послідовність не без шкоди самому процесу. Найвагомішим є перший крок, і полягає він у визначенні того, чим повинні займатися Збройні Сили, за яких обставин і яким коштом.

❖ Немає сенсу впроваджувати оборонні реформи, не створивши спочатку законодавчу базу, яка була б підґрунтям перетворень. Втім, багато добрих законів так і залишилися на папері, бо вони не були доповнені відповідними підзаконними актами, які б забезпечили ефективне виконання цих законів.

❖ Одним з найважливіших аспектів оборонного планування, особливо беручи до уваги складну фінансову ситуацію, характерну для Польщі, є відповідність між коштами та вартістю бажаних змін. Спершу повинні бути впроваджені реформи, які дозволять зекономити в майбутньому.

❖ Останнім, але не менш важливим, є те, що проведення реформ залежить від підтримки чиновників і широкої громадськості. Беручи до уваги нинішню міжнародну ситуацію, за відсутності прямої загрози для більшості європейських держав суттєвою є громадська підтримка, коли молодь готова служити в армії, а суспільство — платити за національну оборону. Реформи в оборонній сфері, проведення яких розраховано на багато років, будуть проходити краще, якщо держава та суспільство реформуються у тому самому напрямі. ■

ПРАВА І СВОБОДИ УКРАЇНЦІВ: ДЕКЛАРАЦІЙ НЕДОСТАТНЬО ДЛЯ ВСТУПУ ДО НАТО



Володимир СТРЕТОВИЧ,
голова Комітету Верховної Ради з питань
боротьби з організованою злочинністю і корупцією

Задекларований Україною стратегічний напрям на повну інтеграцію до євроатлантичних структур залишається незмінним, незважаючи на значну кількість внутрішніх перепон: порушення прав громадян, непрозорі процедури прийняття управлінських рішень, переслідування владою політичних опонентів, гоніння на журналістів, поширення корупції в органах державної влади тощо.

Водночас, ухвалення Плану дій Україна-НАТО є свідченням намірів Альянсу і надалі розвивати відносини партнерства та співпраці з Україною, сприяти розвитку демократії в нашій державі, зміцнювати гарантії захисту прав і свобод людини — за умови, що Україна й сама робитиме реальні кроки в напрямі впровадження в практику суспільного життя європейських стандартів.

У світлі цих обставин забезпечення верховенства права, дотримання прав і свобод громадян має розглядатися не лише як одна з головних цілей українських реформ, але й як необхідна передумова реалізації Україною її інтеграційних прагнень.

Таким чином, проблема забезпечення прав і свобод людини і громадянина (далі — особи) набуває особливого значення. Суть проблеми полягає у їх недостатньому забезпеченні, що виявляється як у певних труднощах їх практичної реалізації, так і в незадовільному захисті у випадку порушення. Так, хоча права і свободи особи, гарантії їх реалізації і захисту закріплені в Конституції, але їх практична реалізація, охорона та захист перебувають ще на досить низькому рівні. Насамперед це стосується окремих соціально-економічних прав і свобод, особливо тих, що проголошують право особи на належний життєвий рівень для себе та своєї сім'ї.

Існуючий розрив між проголошеними в Конституції правами і свободами та реальною повсякденною практикою їх реалізації і захисту можна пояснити тим, що головні передумови їх ефективного забезпечення, якими є вільне громадянське суспільство та демократична правова соціальна держава, в Україні ще не створені.

Зважаючи на це, можна сказати, що конституційні визначення нашої держави як соціальної і правової є, до певної міри, передчасними (такими собі побажанням на майбутнє — декларацією), оскільки, на жаль, ці положення ще й досі не відбивають реального стану справ.

Принцип верховенства права на рівні верховенства Конституції і закону в Україні лише починає впроваджуватися. Досить часто закони приймаються без урахування реальних суспільних потреб, а подекуди навіть всупереч їм; немає відповідних соціально-економічних передумов і механізмів їх реалізації. Низькою є й правова культура та правосвідомість громадян і посадових осіб, а масове невиконання й недотримання законів та інші прояви правового нігілізму є дуже поширеним явищем.

Інший принцип правової держави, закладений у Конституції, — принцип поділу влади — також не реалізований остаточно. Система стримувань і протизваг як основа механізму розподілу владних повноважень між гілками влади не відпрацьована, замість необхідної взаємодії існує певний дисбаланс на користь виконавчої гілки влади.

Визнання у статті 3 Конституції України людини найвищою соціальною цінністю, безперечно, має величезне значення, але це положення поки що залишається лише програмною установкою, оскільки права і свободи людини та їх гарантії ще не стали визначальними для змісту та спрямованості діяльності держави.



Чому ми не можемо реалізувати наші права і свободи?

Однією з важливих причин низького рівня забезпечення прав і свобод можна назвати наявність у нашому перехідному суспільстві економічних та інших проблем, через які держава фактично неспроможна гарантувати всім громадянам більшість із проголошених у Конституції прав і свобод. Іншою, не менш важливою причиною є недоліки чинного законодавства, до яких можна віднести суперечності в нормативній базі та недостатню розробленість юридичних механізмів реалізації і захисту тих чи інших прав і свобод.

Чинне законодавство України, особливо прийняте після 1996р. в розвиток положень Конституції, загалом відповідає міжнародним стандартам захисту прав і свобод особи, гарантуючи та захищаючи їх на законодавчому рівні. Але з механізмом їх реалізації на практиці іноді виникають певні проблеми; рівень його ефективності залишає бажати кращого...

Маємо тут дві найболючіші проблеми. Перша — це діяльність так званих правоохоронних органів, що покликані захищати права і свободи особи, але натомість часто самі ж їх і порушують, про що свідчать, зокрема, численні звернення-скарги на адресу Комітету Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, який я маю честь очолювати.

Кількість звернень громадян до нашого Комітету невинно зростає: якщо у 2000р. до Комітету надійшло 1112 письмових звернень, то у 2002р. — 1415, а лише в першому півріччі 2003р. — вже близько 1340 (ще не всі отримані звернення зареєстровані).

Багато звернень містять прохання захисту від сваволі правоохоронних органів держави. Складається дивна ситуація: органи, що навіть за своєю назвою повинні охороняти права громадян, як виявляється, є тими, хто ці ж права і порушує. Сумнівну “першість” у цьому тримають співробітники Управління боротьби з організованою злочинністю, за якими йдуть податківці, працівники Державної автоінспекції та міліції. Якщо розглядати статистичні дані в географічному розрізі, то в розрахунку на 10 000 населення “лідирують” за кількістю звернень Донецька, Одеська, Харківська, Львівська та Чернігівська області.

У зверненнях викриваються і факти недобросовісної (точніше — незаконної) діяльності судів усіх рівнів. Отримавши європейську модель судової системи та пов’язані з нею гарантії незалежності своєї професійної діяльності, вершители правосуддя в більшості своїй розцінили це як повну безвідповідальність (безкарність) за ухвалені ними рішення, а внутрішня корпоративізація судової системи призвела до її шаленої корумпованості. Як інакше розцінювати той факт, що рішення судів (особливо господарських), які ухвалювалися одним судом (від місцевого до Верховного), кожен наступний суд змінював на протилежні. Тому зрозумілою виглядає постановка риторичного питання: “Коли і в якому випадку рішення, винесене іменем України, було справедливим і законним?!”

Друга, не менш болюча, проблема полягає в тому, що судова реформа, яка, на виконання Перехідних положень Конституції, мала б закінчитися ще у 2001р., ще й досі перебуває у зародковому стані, а суди, у зв’язку з, м’яко кажучи, обмеженим фінансуванням

судової системи, перебувають у цілковитій залежності від своїх “донорів” — виконавчої і законодавчої гілок влади, перша з яких фактично є домінуючою в українській моделі системи влади. Таким чином, про реальну незалежність судової гілки влади в здійсненні правосуддя не йдеться.

Що слід зробити?

Очевидно, що вирішення зазначених проблем вимагає комплексного підходу. Тому насамперед необхідно вжити наступних заходів.

- ❖ Розробити та прийняти науково обгрунтовану концепцію розвитку українського законодавства, в якій передбачити переорієнтацію на правове та організаційне забезпечення й підвищення ефективності механізмів реалізації і захисту прав і свобод шляхом приведення законодавства у відповідність до міжнародних стандартів у галузі прав людини.

- ❖ Підвищувати рівень правової культури та правосвідомості населення. Тут ефективною може бути пропаганда суспільно корисної поведінки, правова освіта та ефективна юридична допомога, а також інші заходи, спрямовані як на інформування громадян про їх права, так і на залучення громадськості до контролю над механізмами реалізації цих прав.

- ❖ Змінити економічну політику держави, а саме: забезпечити постійне зростання та вдосконалення виробництва; переорієнтувати економіку на задоволення соціально-побутових потреб громадян, забезпечити її стабільний розвиток, і взагалі, поєднати необхідні ринкові перетворення з виваженою соціальною політикою держави, спрямувавши її насамперед на забезпечення ефективної реалізації прав і свобод громадян в економічній сфері та на соціальний захист тих верств населення, які його потребують. Система цих заходів має бути спрямована на припинення масового зuboжіння населення, усунення різкої поляризації суспільства за майновою ознакою та на поступове піднесення загального рівня життя.

- ❖ Навести лад у судовій системі, створити практичні умови (забезпечити суддів належним заробітком, а суди — необхідним фінансуванням) для ефективного функціонування проголошеного принципу розподілу влад, за якого судова влада займала б належне місце.

У боротьбі з бюрократичним чиновництвом і корупцією своє слово мають сказати адміністративні суди, що з’являться в ході судової реформи і юрисдикція яких поширюватиметься на розгляд справ з приводу неправомірних дій державних службовців, у т.ч. працівників правоохоронних органів. Органи Міністерства внутрішніх справ, податкової адміністрації, прокуратури та митниці повинні змінити своє зверхнє ставлення до громадянина, який, власне, і утримує величезну армію тих “хто не сіє, не оре, не буде”, але це можливо лише зі зміною діючої системи та персоналії української влади.

Звичайно, на виправдання нинішньої української ситуації можна й надалі посилатися на тоталітарну спадщину, однак уже настав час для конкретних, послідовних кроків, якими можна продемонструвати реальність наших намірів увійти рівноправним членом у європейську сім’ю народів. Маючи, за оцінками закордонних експертів, одну з найкращих у світі Конституцій, ми повинні наповнити її декларації реальним змістом.

Двері до Європи ще відчинені, але вітер порожніх декларацій може грюкнути ними перед Україною... ■

ВІД ДОКУМЕНТІВ ДО ДІЙ: ЧИ МОЖНА ПОДОЛАТИ ПРІРВУ?



Джеймс ШЕРП,
провідний науковий співробітник
Центру досліджень конфліктів,
Велика Британія

Завдання “повної інтеграції” України “до євроатлантичних структур безпеки” та трансформації (“реформування”) її системи національної безпеки тепер неподільні. Цю неподільність зафіксував План дій Україна-НАТО, ухвалений на Празькому самміті 22 листопада 2002р. Вона чітко підтверджена і ще у двох офіційних документах: Законі України “Про основи національної безпеки” (схвалений Верховною Радою 19 червня 2003р.) та проекті Военної доктрини України (схвалений Кабінетом Міністрів 8 квітня 2003р. і поданий на розгляд Верховної Ради).

Втім, і в Україні, і в НАТО важко знайти достатнє число людей, які вірять, що ці “заходи” насправді здійснюються і що вони є досяжними за нинішніх умов. Здоровий глузд небезпідставно підказує НАТО, що без здійснення в країні політичної та економічної реформ воєнна реформа не буде успішною. Проте, ні НАТО, ні ЄС чітко не пояснили українцям, що Захід (який Президент Л.Кучма в серпні 2000р. назвав “поки що закритим для нас”) насправді відкриє двері тоді, коли Україна здійснить реформи. Отже, за відомим висловом першого Президента України Л.Кравчука, “маємо те, що маємо”: фактичну згоду між ледачими, обмеженими й цинічними партнерами з обох сторін.

Але, попри тотожність позицій, наслідки її для сторін цілком різні. Пасивність і зашореність Заходу шкодять Україні. Пасивність і зашореність України теж шкодить Україні. Нездатність трансформувати воєнну організацію та сферу безпеки, а значить, і стосунки між державою і суспільством, шкодить українській державі, суспільству й національній безпеці. Таким чином, від сприйняття євроатлантичних стандартів залежить, чи приєднається Україна до євроатлантичних структур.

Чи варто нам у цій ситуації витратити сили на аналіз ключових документів з питань євроатлантичної інтеграції та воєнної реформи? Зрештою, Україна досягла неабияких успіхів у складанні планів, проте має проблеми з їх виконанням. Концепція національної безпеки України, ухвалена в січні 1997р., була продуманим і прогресивним документом, але вона не стимулювала зрушень аж до початку 2000р., і ці зрушення не принесли давно назрілих радикальних заходів. Хіба ці заходи не були на часі? Хіба нас не попереджали, принаймні з 1999р., що без хірургічного втручання Збройні Сили опиняться перед загрозою “саморуйнації” і що погіршення їх стану стане “незворотним”? Ніби хворий, що очікує серцевого шунтування, Збройні Сили та інші військові формування України мають на руках повний діагноз і навіть готові до операції, але вона весь час відкладається. За таких умов

питання стоїть не “що робити?”, а “коли ж ми хоч щось зробимо?”

Попри це все, документи мають значення. На відміну від ринкової економіки, в національній обороні плановість потрібна. Якщо плани хибують, то навіть така заможна країна, як Сполучені Штати, витратитиме ресурси марно. В Україні немає ресурсів, які можна витратити. Або її національні інтереси, концепції національної безпеки, воєнні доктрини та військові програми відповідатимуть одна одній (а також реальній ситуації), або економіка, Збройні Сили та національна безпека страждатимуть.

Друга причина важливості документів полягає у тому, що вони багато можуть розповісти про своїх авторів. Як би ми не вітали відданість їх авторів “повній євроатлантичній інтеграції”, чи розуміють

вони наслідки такого рішення? Якщо конкретні положення документів, не кажучи вже про культуру державної діяльності, суперечать цій та іншим головним цілям, то про це мають знати і автори, і країна. Якщо ми не розв'яжемо цієї суперечності на аналітичному рівні, ми ніколи не зробимо цього на практиці. Країна й надалі слабшати, а її громадяни — убожітимуть через розбіжності між “принципами” та практичною діяльністю владних структур.

Крок уперед, два кроки назад?

План дій Україна-НАТО. Як спільний, але переважно все ж таки український документ, ухвалений НАТО у Празі, План дій містить чіткі позиції обох сторін стосовно того, що Україна має зробити для досягнення повної євроатлантичної інтеграції. Це амбіційний документ, яким він, власне, і має бути, тим більше, що він не визначає термінів досягнення цієї мети. Тому його автори не мали потреби оцінювати реалістичність його положень, не кажучи вже про терміни їх реалізації. Проте, завдяки своєму статусу та міжнародному характеру, він є шаблоном для оцінки національних звітів.

Не повинно бути сумнівів стосовно критеріїв і суті такої оцінки. Перший розділ, що становить майже половину документа, присвячений політичним та економічним питанням, лівова частка яких стосується захисту демократичних цінностей та трансформації національних інститутів і практик. Ідея зрозуміла: до НАТО вступає країна, а не армія, і саме за станом країни НАТО оцінюватиме досягнутий прогрес. Така новина навряд чи сподобається тим, хто хотів би підмінити співпрацю (наприклад, відрядженням великого українського військового контингенту до Іраку) глибинні внутрішні зміни та практичні кроки, спрямовані на забезпечення “взаємосумісності” Збройних Сил та інших силових структур згідно зі стандартами НАТО. Звичайно, НАТО цінує співпрацю з Україною, ця співпраця підтверджує незалежність і важливість України та навіть може гарантувати подальшу увагу й допомогу з боку НАТО, незалежно від внутрішніх подій у країні. Але сама по собі політико-військова співпраця лише консервує статус-кво, визначений у першій статті, за якою Хартія про особливе партнерство від 9 липня 1997р., а не членство “залишається основою відносин Україна-НАТО”.

Чи потрібен Україні План дій? Як перелік пріоритетів і критеріїв НАТО та як засіб тиску, План, безумовно, потрібен, але у двох інших аспектах — навряд. *По-перше*, він не розрізняє перспективні цілі та цілі, досяжні за нинішньої економічної і політичної ситуації. Якщо останні не будуть визначені, то виникатиме спокуса відкладати всі питання на майбутнє, замість зосереджувати зусилля на тих напрямках, де можна й треба досягти прогресу. Як мінімум, до останніх належить оприлюднення програм реформування та розвитку силових структур, непідпорядкованих Міністерству оборони, та створення спільних робочих груп у рамках Спільної робочої групи з питань воєнної реформи для їх вивчення.

По-друге, подані у Плані “Механізми імплементації” є механічними. Потрібні такі показники зрушень, які виключали б хитрування з боку

України чи НАТО. Потрібні річні цільові плани, але що в них має бути зазначено? Як не дивно, ні в Україні, ні в НАТО немає механізмів моніторингу професійного росту українських офіцерів, які мають досвід роботи з НАТО. Хіба кар'єра офіцерів з натовським світоглядом не є важливим показником намірів і прогресу України? Навіть через рік після вступу до НАТО чимало угорських офіцерів з натовським досвідом скаржилися на цькування старшими офіцерами, підготовленими за Варшавського договору. Чи будемо керуватися такими скаргами та іншими анекдотичними свідченнями в українському випадку? Чи не краще вести належний облік військовослужбовців, які мають досвід НАТО, та їх кар'єри в українській військовій і цивільній ієрархії? Хоча План дій містить велику кількість “принципів” і “цілей”, для українців, слабо обізнаних із західними цінностями та практикою, чимало з них видаються абстракцією. Натовські та українські експерти мають визначити конкретні вимоги й цілі, аби надати змісту цим абстракціям у специфічних українських умовах.

Аби План був планом, він має визначати не лише цілі та “критерії”, але й послідовність заходів, логічний зв'язок між ними і, за можливості, графік їх виконання. У своєму нинішньому вигляді План дій Україна-НАТО — це не план, а декларація принципів і цілей.

Закон України “Про основи національної безпеки”. На думку Заходу, багатьом офіційним “концепціям”, “законам” і “нормативним актам” пострадянської доби бракує ясності. Часто вони, як і їх радянські “попередники”, не визначають пріоритети, натомість “дають відповіді на всі запитання”. Вони часто містять малозрозумілі хитромудрі пасажі й суперечливі положення. Як наслідок (можливо, умисний), влада може міняти курс на свій розсуд, оскільки “суб'єкти” цих “актів” не можуть зрозуміти, що дозволено, що потрібно і що заборонено. На додачу до цих хиб, у пострадянських документах з'явилося і дещо нове: суперечливість та роздвоєність “перетворень”. У багатьох із них помітне прагнення догодити всім; здається, що їх писали різні люди; вони приховують проблеми, замість того, щоб вирішувати їх.

Концепція національної безпеки України 1997р. була прийнятним винятком. Її готувала одна команда. Вона була лаконічною і мала чіткий предмет: слабкість держави й суспільства та розпад держави, спричинений навмисними діями або катастрофічними обставинами. Вона ґрунтувалася на певних принципах, як і повинна загальна концепція, а “узагальнення” та деталі не затьмарювали її суті.

Але її час минув. Оточення й міжнародне становище України дуже змінилися з 1997р. Глибинні хибі вийшли назовні. Багато з них стали хронічними, і потрібна нова концепція або закон, аби визначити їх та накреслити шлях виходу з нинішньої кризи.

Новий Закон привертає увагу в чотирьох аспектах. *По-перше*, його автори сумлінно, хоча й не завжди успішно намагались узгодити його мову та принципи з Планом дій Україна-НАТО. *По-друге*, Закон воскрешає термін “Воєнна організація держави” і таким чином правомірно розглядає реформу сфери

безпеки з тих самих позицій, що й реформу Збройних Сил. *По-третє*, його мова є дуже ясною, простою і, опосередковано, критичною стосовно держави та багатьох можновладців. *По-четверте*, поруч із традиційними загрозами національній безпеці, Закон розглядає і нетрадиційні, але більш актуальні: “злиття бізнесу і політики”, намагання тінювих структур “використовувати військові формування та правоохоронні відомства держави у власних інтересах”, монополізацію “джерел енергопостачання” та небезпечну екологічну ситуацію у країні, яка, за словами секретаря РНБО України Є.Марчука, коштувала життя 70 000 українських громадян за часи незалежності¹.

Тому не дивно, якщо наслідки прийняття Закону не виправдають сподівань. У такому випадку вину частково можна покласти на сам Закон.

❖ Цей Закон є не законом, а концепцією, що має юридичну силу. Він визначає загальні “повноваження” (стаття 9), але не визначає правил, процедур, обов’язків, покарань і механізмів виконання. Враховуючи обсяг охоплених питань, він, очевидно, і не міг цього зробити. Але за ним мають бути прийняті справжні закони, необхідно буде переглянути чинне законодавство.

❖ На відміну від Концепції 1997р., Закон не містить чіткої і стислої характеристики загроз Україні та шляхів протидії їм. Натомість, він досить безсистемно перелічує 91 “загрозу національним інтересам і національній безпеці України”. Майже всі ці загрози випливають з кількох загальних вразливих місць, що містять загрозу безпеці держави, регіонів і громадян. Якщо ці “основоположні принципи” не викласти переконливо та ясно, важко буде мобілізувати населення й керувати ним.

❖ Як і в Плані дій, не зроблена спроба розрізнити головні та вторинні питання. Так само не розрізняються загрози, з якими Україна може впоратися самостійно, загрози, які можна усунути з допомогою партнерів, та загрози, за якими у цей час можна лише спостерігати й намагатися їх стримати. Без чіткого визначення термінових завдань і їх досяжності Закон скоріше заохочуватиме до балачок, ніж до дій.

❖ Положення Закону, як здається, відбивають погляди двох груп людей і двох конфлікуючих між собою державних ідеологій. Серед 14 національних пріоритетів можна знайти “створення громадянського суспільства”, але — ні слова про створення культури політичного нейтралітету, відповідальності, підзвітності та чесності в державних структурах, не кажучи вже про гідну винагороду тим, хто в них працює. У тексті документа є численні згадки про шкоду від національних конфліктів, але, на відміну від Плану дій, шкода від національної дискримінації не згадується. В інформаційній політиці заявлено про підтримку “свободи слова та доступу громадськості до інформації”, але також про захист населення від “маніпуляції суспільною свідомістю” з боку політиків та “інформаційної експансії” іноземних держав. Присутнє нездорове переймання “втручанням у внутрішні справи України” — у т.ч. з боку



міжнародних організацій та неурядових організацій! Що може краще проілюструвати розрив між євроатлантичними прагненнями та євроатлантичними цінностями?

Воєнна доктрина України (проект). Автори проекту Воєнної доктрини України розв’язували майже нерозв’язне завдання. Яка доктрина найкраще пасує державі, що бажає приєднатися до НАТО, але не певна, що її туди запросять? Доведеться Україні діяти самій чи вона зможе покласти на союзників у разі виникнення воєнної загрози? Ці два варіанти передбачають дуже різні умови командування, управління, структури Збройних Сил, мобілізації і, можливо, підготовки особового складу та постачання. Традиційна згадка про “(взаємо) сумісність” не усуває потреби зробити складний вибір. У цій Воєнній доктрині вибір зроблений. Як воєнно-політичний, так і військово-стратегічний її розділи виходять з прямо не сформульованої, але чіткої посилки про те, що Україні доведеться діяти самостійно. За відсутності ясного сигналу від НАТО щодо майбутнього членства, навряд чи можна звинувачувати за це документ.

Проте, виникають питання стосовно геополітичних оцінок і військових пріоритетів, що з них випливають. Воєнно-політична ситуація навколо України, що “характеризується динамічністю і нестабільністю”, як сказано, має “як позитивні, так і негативні” чинники. Однак з дев’яти перелічених нижче моментів лише два можна назвати позитивними. Є два важливі упущення. *По-перше*, не згадується, що не пізніше 2004р. всі країни, з якими Україна межує на заході, за винятком Молдови, стануть членами НАТО, а не пізніше 2007р. — ще й ЄС. Якщо “НАТО та ЄС є гарантами безпеки і стабільності в Європі”, хіба це не позитив? Здається, що військово та політичне керівництво України досить неоднозначно дивиться на другу хвилю розширення НАТО (через вступ Румунії?). *По-друге*, в цьому ключовому розділі немає згадки

¹ Інтерфакс-Україна, 11 листопада 2002р.

про численні загрози безпеці, спричинені слабкістю держави, впливом тіньових структур, браком довіри між державою і суспільством та наявністю криміналізованих утворень на кордонах України (Придністров'я) і загалом у Чорноморському регіоні (Південна Осетія, Абхазія і Нагірний Карабах). У той час як в Україні зв'язок між бізнесом, криміналом і політикою є важливою причиною слабкості держави (і це визнає Закон “Про основи національної безпеки України”), у згаданих квазі-державах майже повне злиття цих сфер є джерелом їх сили. Тому їх можна назвати патологічними державними утвореннями. Ніби паразити, що існують за рахунок носія, ці утворення живляться зі слабкості навколишніх держав, насамперед, їх місцевих органів влади та правоохоронних структур.

Воєнна доктрина, що ґрунтується на пріоритеті “м'яких” чинників безпеки — внутрішніх, місцевих і регіональних — мала б бути зовсім відмінною. “Метою оборони України є зрив можливого нападу та відсіч збройної агресії”. Звідки? З Румунії? Звичайно, вступ Румунії до НАТО ще не гарантує, що авантюризм та амбіції не візьмуть гору в її політиці, але військова агресія з її боку виглядає фактично неймовірною. Те ж саме стосується Туреччини, з тієї ж причини. З Росії? Росії військові засоби тиску непотрібні — є багато інших засобів, значно менш провокаційних і більш ефективних! Щоправда, це не усуває всіх воєнних загроз. Першим джерелом воєнної загрози (що ми вже бачили під час конфліктів у Косово та Чечні) є розгортання розвідувальних і бойових підрозділів Чорноморського флоту без згоди України та без урахування її інтересів. Але ж це зовсім не те, що агресія проти України. Другим джерелом воєнної загрози є можливий напад третьої сторони, що перебуває у конфлікті з Росією, на російські війська, розташовані на українській території. Але хто за межами НАТО має такі можливості? І хто в НАТО захотів би діяти таким чином? Чи може Альянс 19 (невдовзі — 26) країн, включаючи Польщу, Угорщину, країни Балтії та Німеччину, що приймає свої рішення консенсусом, вдатися до таких незугарних дій? Найбільш небезпечним джерелом воєнної загрози (що було продемонстровано 12 червня 1999р.) може бути вимога Росії надати повітряний простір і територію України для пропуску російських збройних сил. Але першим кроком України для усунення цієї загрози мав би бути вихід з Договору про спільну протиповітряну оборону країн СНД 1995р. та зосередження ресурсів (у довгостроковому плані) на забезпеченні максимальної сумісності системи протиповітряної оборони з натовською. “Воєнна загроза” Україні, безумовно, зберігається, але “збройний напад” є найменш вірогідною її формою. Без рішучих заходів у напрямі перетворень і реформ головні загрози й надалі виходитимуть від тих, хто хотів би зруйнувати Україну, не нападаючи на неї.

Крім цього, слід зауважити ще чотири сильні та дві слабкі сторони проекту Воєнної доктрини України. Її сильними сторонами є:

- ❖ підтвердження “політики євроатлантичної інтеграції, кінцевою метою якої є вступ до НАТО”. Попри згадку про “використання можливостей” Ради Безпеки ООН, ОБСЄ та ЄС, ні тут, ні в Законі “Про основи національної безпеки України” не згадуються СНД чи її Організація колективної безпеки. Висновок зрозумілий: у сфері безпеки (на відміну від економіки) метою відносин з Росією є співпраця, тоді як інтеграція ставиться за мету лише у стосунках з НАТО та ЄС. (Привертає увагу також незгадка про ГУУАМ: чи це свідчення відсутності в організації безпекового виміру, чи мовчазне визнання її смерті?);

- ❖ зв'язок між “процесом інтеграції у напрямі приєднання до НАТО” та “суттєвим реформуванням оборонної сфери”;

- ❖ наголос, як і раніше, на участі в міжнародній миротворчій діяльності;

- ❖ спроба встановлення зв'язку на різних етапах (у мирний час, до початку “агресії”, під час конфлікту та “після відсічі агресії”) між “функціями та завданнями” Збройних Сил та “інших військових формувань і правоохоронних структур”. Але чи не краще, замість “поразки”, “агресора” та “ведення військових дій на [його] території”, повернутися до слушної думки, висловленої у 1997р., про те, що “в локальних конфліктах або у випадку національного лиха” військові сили “повинні утворити зону, аби забезпечити можливість керувати або впливати на процеси, що відбуваються за її межами”²

Скептицизм викликають наступні два моменти.

- ❖ **Професіоналізація.** Чи це не крок назад? Читач Воєнної доктрини ніколи не здогадається, що виконується Державна програма переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, і тим більше не дійде висновку, що метою воєнної політики (тут визначеної як підтримання “бойової готовності”³) є створення невеликих професійних збройних сил, організованих за принципом “краще менше, але краще”. “Мобілізація”, “воєнно-патріотичне виховання українських громадян” та “підготовка молоді до військової служби” — це кроки в іншому напрямі.

- ❖ **Оборонно-промислова політика.** Документ закликає до “розвитку наукової, технічної, технологічної та виробничої бази оборонно-промислового комплексу”; “недопущення відставання у військово-технічному та технологічному розвитку України”; “зменшення залежності України від зовнішнього постачання озброєнь і військової техніки та інших матеріально-технічних ресурсів”.

² Ось повністю слова Ю.Шалита, тоді — контр-адмірала, заступника керівника навчання НАТО “Sea Breeze — 97”: “У локальних конфліктах або у випадку національного лиха, яке також може спровокувати конфлікт, саме належним чином підготовлені військові підрозділи можуть і повинні утворити зону, аби забезпечити можливість керувати або впливати на процеси, що відбуваються за її межами, сприяти зміцненню стабільності та порядку в країні чи регіоні та створити необхідні умови для роботи підрозділів Міністерства з надзвичайних ситуацій України” (УНІАН, 28 серпня 1997р.). У той час наголос слушно було зроблено не на “збройній агресії”, а на можливому переростанні “національного лиха” в локальні конфлікти. Так має бути й тепер.

³ Певна цитата: “Головною метою військово-технічної політики держави є підтримання бойової готовності, модернізація, розвиток та оснащення Збройних Сил та інших військових формувань системами озброєнь, придатних для цієї мети”.



Як цього можна досягти? Навіщо? Лише Сполученим Штатам вдалося не допустити “відставання” свого військово-технічного потенціалу від потенціалу інших країн. Велика Британія, ВВП якої принаймні вдсятеро більший за український, цього не домоглася. Крім того, навіть американці не ставлять завдання повної незалежності від “зовнішнього постачання”. І навіть не прагнуть того. Якщо політика України дійсно спрямована на “повну інтеграцію”, чому б її не розпочати, коли оборонно-промисловий комплекс ще зберігає базу і знання?

Звичайно, західні країни не безгрішні. Вони не вкладали гроші в проекти (наприклад, літак Ан-70), які, на думку України, їм потрібні. Коли ж ініціативу виявляли західні фірми, то їх інвестиціям заважали відсутність прав власності, протекціонізм і закони про “секретність” радянського зразка. Сполучені Штати також мають певні бар’єри та секрети, але вони можуть собі це дозволити. В Україні та Росії спроби збереження цієї “стратегічної галузі” призвели до її цілковитого занепаду, зuboжіння та втрати висококваліфікованих науковців, інженерів і техніків (багато з яких вигідно працевлаштувалися за кордоном). Можливо, саме тут Україні належить зробити головний вибір: чи наполягати на рівноправності, ризикуючи залишитися на самоті, чи ввійти до світової економіки на її умовах.

Подолання прірви

“У найближчій перспективі можливість широкомасштабного застосування військової сили проти України є малоімовірною”. Цілком вірно. Але уважне читання Воєнної доктрини України, з її численними згадками про “агресію”, “стратегічні

дії”, “економічну мобілізацію” та фактично ізоляціоністську оборонно-промислову політику, свідчить про глибоку вкоріненість мілітарної філософії та побоювання тривалого конфлікту. Плекаючи ці страхи, Україна не зможе відповісти на нові, реальні загрози своїй єдності та існуванню.

Нове покоління молодших офіцерів, чимало старших офіцерів, багато урядовців і народних депутатів це вже розуміють. Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил, Концепція (модель) Збройних Сил 2010р., новий Закон “Про основи національної безпеки України” та Концепція національної безпеки 1997р. значною мірою відбивають це нове мислення. Але воно має стати домінуючим. НАТО необхідно предметно розглянути цю проблему, не лише в рамках Спільної робочої групи з питань воєнної реформи, але й у рамках більш широких неофіційних “доктринальних” дискусій.

Простіше кажучи, НАТО та його українські партнери мають скласти план переходу від Плану дій до Плану дій щодо членства. Він має включати:

- ❖ рішення перетворення Плану дій на перелік досяжних пріоритетів, послідовність взаємопов’язаних заходів і механізмів їх досягнення, де це можливо — за підтримки та фінансування НАТО;

- ❖ запровадження Процесу планування та оцінки сил для особового складу, аналогічного Процесу планування та оцінки сил (PARP) для “Партнерства заради миру”, але призначеного для контролю проходження служби й просування офіцерів з натовським досвідом у Збройних Силах України;

- ❖ створення підкомісії у рамках Спільної робочої групи з питань воєнної реформи для аналізу програм реформування силових структур, не підпорядкованих Міністерству оборони;

- ❖ створення підкомісії у рамках Спільної робочої групи з питань воєнної реформи для вивчення питань взаємосумісності, зокрема, реформування культури управління військами та адміністративної (робочої) культури Міністерства оборони й інших цивільних установ;

- ❖ створення Спільної робочої групи з питань оборонно-промислової політики та конверсії з широким залученням приватного сектора;

- ❖ створення спільної комісії під українським керівництвом з оцінки та перегляду законодавства в частині захисту державної таємниці згідно з вимогами “повної інтеграції” та потребами ринкової економіки;

- ❖ створення двосторонніх комісій для обміну досвідом у трьох основних галузях: реформування консервативних військових структур (Польща-Україна), реформування законодавства про державну безпеку та розвідувальні служби (Чехія-Україна); створення міжвідомчих органів для координації дій з набуття членства в НАТО (Угорщина-Україна). ■