

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 8 (56)

2004

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Головний редактор Людмила Шангіна
Макет Павло Войтенко
 Олександр Москаленко
Техніко-комп'ютерна
підтримка Антон Балицький

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідчення KB № 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
веб-сторінка: <http://www.uceps.org>

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

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:

Укрінформ — обкладинка,
стор. 16, 19, 24, 25, 26, 30, 51;
Військо України — стор. 8, 32;
NATO — стор. 21.

© Центр Разумкова, 2004

З М І С Т

ВОЄННА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

ВОЄННА ДОКТРИНА УКРАЇНИ	2
СТРАТЕГІЧНИЙ ОБОРОННИЙ БЮЛЕТЕНЬ УКРАЇНИ НА ПЕРІОД ДО 2015 РОКУ: СТИСЛИЙ ОГЛЯД І КОМЕНТАР	7
ВОЄННА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: КОНСТРУКТИВНА НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ? <i>Леонід ПОЛЯКОВ</i>	13
ОБОРОННА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЗРУШЕННЯ ЧИ ГАЛЬМУВАННЯ? <i>Григорій ПЕРЕПЕЛИЦЯ</i>	20
ІНТЕГРАЦІЯ В НАТО: ВИБІР МІЖ МІФАМИ І ПРАВДОЮ <i>Джеймс ШЕРР</i>	23
ПРО ПРІОРИТЕТИ ВІЙСЬКОВОГО БУДІВНИЦТВА (інтерв'ю) <i>Георгій КРЮЧКОВ</i>	26
<i>Олександр КУЗЬМУК</i>	26
<i>Володимир ВАГАПОВ</i>	27
РЕФОРМА ВООРУЖЕНИХ СИЛ УКРАЇНИ: АСПЕКТИ І ТЕНДЕНЦІЇ <i>Сергей ГОНЧАРОВ</i>	28

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВОЄННОЇ РЕФОРМИ

ВІЙСЬКОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З НАТО: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ <i>Леонід ГОЛОПАТЮК</i>	31
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПРИЗНАЧЕНЬ КАДРОВОГО СКЛАДУ ВИЩОГО РАНГУ В СЕКТОРАХ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ <i>Володимир ГОРБУЛІН</i>	34
ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВИЙ КОМПЛЕКС УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ <i>Микола СУНГУРОВСЬКИЙ</i>	37
ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА <i>В.ЦЫМБАЛ, Е.ХРУСТАЛЕВ</i>	44
РОЗВИТОК ОБОРОННОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: ПОГЛЯД З ПОЗИЦІЙ ЛОГІКИ ТА ПОСЛІДОВНОСТІ <i>Віктор СМОЛЯНИУК</i>	48
КАДРОВІ І ТЕХНІЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ <i>Анатолій ПАВЛЕНКО</i>	50

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ОБОРОННУ СФЕРУ ДЕРЖАВИ

СОЦІОЛОГІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ЦЕНТРУ РАЗУМКОВА	52
---	----

ВОЄННА ДОКТРИНА УКРАЇНИ

I. Загальні положення

Воєнна доктрина України (далі — Воєнна доктрина) — це сукупність керівних принципів, воєнно-політичних, воєнно-стратегічних, воєнно-економічних і військово-технічних поглядів на забезпечення воєнної безпеки держави.

Воєнна доктрина має оборонний характер. Це означає, що Україна не вважає жодну державу своїм воєнним противником, але разом з тим вважатиме потенційним воєнним противником державу або групу держав, послідовна недружна політика яких загрожуватиме воєнній безпеці України.

Правовою основою Воєнної доктрини є Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

II. Воєнно-політичні засади Воєнної доктрини

1. Воєнно-політична обстановка навколо України характеризується динамічністю і нестабільністю подій та процесів, які виникають внаслідок таких основних чинників:

- ❖ прагнення більшості держав світу до обмеження використання воєнної сили як засобу досягнення політичних цілей;
- ❖ реформування воєнної організації більшості держав у напрямі скорочення збройних сил з одночасним підвищенням їх якісних параметрів;
- ❖ дальший розвиток міжнародних систем безпеки та водночас недостатня ефективність в окремих випадках спроб розв'язання за їх допомогою суперечностей, які виникають між державами або всередині держав;
- ❖ прояви міжнаціональних та міжетнічних суперечностей, що призводять до нестабільності та конфліктів;
- ❖ зростання небезпеки розповсюдження ядерної та іншої зброї масового ураження, міжнародного тероризму;
- ❖ виникнення територіальних спорів між державами;
- ❖ загострення міжнародної конкуренції щодо політичного впливу в окремих регіонах світу, володіння ринками збуту та сировинними ресурсами, виникнення у зв'язку з цим небезпеки застосування воєнної сили для розв'язання економічних і ресурсних проблем;
- ❖ поява нових видів загроз міжнародній безпеці і миру, в т.ч. поширення діяльності екстремістських, сепаратистських, радикальних релігійних, терористичних організацій, незаконно утворених збройних формувань;
- ❖ зростання обсягів незаконного обігу зброї і наркотиків, а також нелегальної міграції;
- ❖ поява новітніх видів і систем зброї, інформаційних технологій, що змінюють традиційні уявлення про характер збройної боротьби.

2. Основними ознаками сучасної воєнно-політичної обстановки є зміцнення довіри та поширення міжнародного співробітництва у воєнній сфері, зниження імовірності розв'язання великомасштабної війни, перш за все ядерної, і водночас збереження потенційної загрози виникнення збройних конфліктів, локальних і регіональних війн, їх ескалації та втягування в них України.

3. Воєнна безпека для України — це сукупність політичних, соціально-економічних, воєнних та інших зовнішніх і внутрішніх чинників, які за певних обставин і умов можуть призвести до воєнного конфлікту, що загрожуватиме національним інтересам України.

4. Воєнна безпека України — це стан захищеності національних інтересів, її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості від посягань із застосуванням воєнної сили, складова національної безпеки України.

Головною метою забезпечення воєнної безпеки України є усунення зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України у воєнній сфері та створення сприятливих умов для гарантованого захисту національних інтересів.

5. Основними реальними та потенційними зовнішніми загрозами національній безпеці України у воєнній сфері є:

- ❖ розповсюдження зброї масового ураження і засобів її доставки;
- ❖ недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності;
- ❖ можливість втягування України у протистояння іншим державам чи в регіональні війни;
- ❖ воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх державах, міжнародний тероризм, поширення незаконного обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин;
- ❖ нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, що призводить до порушення співвідношення сил, яке склалося;
- ❖ незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України.

6. Основними реальними та потенційними внутрішніми загрозами національній безпеці України у воєнній сфері є:

- ❖ протиправна діяльність екстремістських, сепаратистських, радикальних релігійних організацій і спроби створення терористичних організацій та не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань;
- ❖ небезпечне зниження рівня забезпечення військовою і спеціальною технікою та озброєнням нового покоління Збройних Сил України, інших військових формувань, що загрожуює послабленням їх боєздатності;
- ❖ повільне здійснення реформування Воєнної організації держави та оборонно-промислового комплексу, недостатнє фінансове забезпечення виконання відповідних програм;
- ❖ накопичення у Збройних Силах України надлишкової кількості застарілої військової техніки та озброєння, вибухових речовин;
- ❖ незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, та членів їх сімей.

7. Забезпечення воєнної безпеки України здійснюється відповідно до базових концепцій:

- ❖ воєнно-політичного партнерства, що передбачає обґрунтовану, виважену воєнну політику і спрямоване на підвищення стратегічної стабільності в Центральній і Східній Європі, зниження рівня загрози національній безпеці України у воєнній сфері з використанням політичних, економічних та інших засобів;
- ❖ запобігання можливій збройній агресії шляхом її воєнно-силового стримування, зокрема шляхом створення загрози заподіяння потенційному агресору шкоди, не адекватної очікуваній, у разі застосування воєнної сили проти України;
- ❖ відсічі збройній агресії, яка передбачає використання всіх необхідних форм і способів збройної боротьби для припинення агресії на початковій стадії, завдання агресору поразки та примушення його до припинення воєнних дій.

8. Забезпечення воєнної безпеки України ґрунтується на принципах:

- ❖ верховенства права;
- ❖ оборонної достатності;
- ❖ невисування територіальних претензій до сусідніх держав і невизнання Україною територіальних претензій до неї;
- ❖ пріоритету договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів;
- ❖ своєчасності та адекватності заходів захисту національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз у воєнній сфері;
- ❖ демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами;
- ❖ відповідності бойових можливостей, рівня боєздатності, підготовки та всебічного забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань потребам оборони України та підвищення взаємосумісності із збройними силами держав-членів НАТО і ЄС;

- ❖ взаємодії органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування і органів військового управління та чіткого розмежування їх повноважень;

- ❖ використання в національних інтересах міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки.

9. Умови забезпечення воєнної безпеки України:

- ❖ зміцнення довіри між державами, послідовне зниження загрози використання воєнної сили, проведення політики євроатлантичної інтеграції;

- ❖ посилення співробітництва із світовими, європейськими і регіональними структурами колективної безпеки;

- ❖ виконання міжнародних договорів України у сфері національної безпеки і оборони, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- ❖ підтримання на належному рівні оборонної достатності держави, боєздатності Збройних Сил України, інших військових формувань;

- ❖ запобігання можливій збройній агресії через її стримування воєнними і невоєнними засобами;

- ❖ запобігання соціально-політичним, міжнаціональним, міжконфесійним конфліктам усередині держави та їх своєчасне розв'язання;

- ❖ готовність держави до захисту населення від наслідків застосування звичайної зброї та зброї масового ураження;

- ❖ завершення договірно-правового оформлення та облаштування державного кордону України.

10. Основними складовими забезпечення воєнної безпеки України є:

а) у мирний час:

- ❖ прогнозування і оцінка загроз національній безпеці України у воєнній сфері;

- ❖ прискорення реформування Збройних Сил України, інших військових формувань з метою забезпечення їх максимальної ефективності та здатності давати адекватну відповідь зовнішнім і внутрішнім реальним та потенційним загрозам національній безпеці України у воєнній сфері; перехід до комплектування Збройних Сил України на контрактній основі;

- ❖ виконання державних програм модернізації озброєння та військової техніки, розроблення та впровадження їх новітніх зразків;

- ❖ ефективний контроль за станом захищеності важливих державних і військових об'єктів, своєчасна утилізація надлишкових і застарілих боєприпасів та озброєння;

- ❖ охорона державного кордону, повітряного простору держави та підводного простору в межах територіального моря України, її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні і на континентальному шельфі та боротьба з організованими злочинними угрупованнями, в т.ч. міжнародними, які намагаються діяти через державний кордон України;

- ❖ виконання міжнародних договорів України у воєнній сфері, у т.ч. щодо заборони та нерозповсюдження зброї масового ураження і зміцнення довіри між державами;

- ❖ додержання законодавства і виконання міжнародних договорів щодо тимчасового розташування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України;

- ❖ розвиток воєнної науки, формування науково-технічної і технологічної бази для створення високоефективних засобів збройної боротьби;

- ❖ впровадження системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами;

- ❖ забезпечення соціального і правового захисту військово-службовців та членів їх сімей, військово-патріотичне виховання громадян України, підготовка молоді до військової служби у Збройних Силах України, інших військових формуваннях;

- ❖ розвиток військово-політичного партнерства та співробітництва з НАТО і ЄС та участь у міжнародній миротворчій діяльності;

б) у загрозливий період та у разі початку війни (збройного конфлікту):

- ❖ використання можливостей Ради Безпеки ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, інших структур колективної безпеки, які несуть відповідальність за підтримання міжнародного миру і безпеки, згідно з Меморандумом про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, застосування кризового консультативного механізму відповідно до положень Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору;

- ❖ своєчасне введення воєнного стану в державі або в окремих її місцевостях, проведення загальної або часткової мобілізації, повного або часткового стратегічного розгортання Збройних Сил України, інших військових формувань і приведення їх у готовність до виконання завдань;

- ❖ здійснення заходів щодо територіальної і цивільної оборони;

- ❖ посилення охорони та захист державного кордону України;

- ❖ локалізація збройного конфлікту і недопущення його переростання в локальну або регіональну війну;

- ❖ координація відповідно до законодавства діяльності і зосередження зусиль всіх органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування і громадян в інтересах ліквідації воєнного конфлікту і відсічі збройній агресії;

- ❖ переведення національної економіки, окремих її галузей, підприємств, у т.ч. транспортних, і комунікацій на функціонування в умовах особливого періоду;

- ❖ відсіч збройній агресії, завдання ударів по найважливіших об'єктах і військах агресора з метою примушення його до відмови від дальшого ведення воєнних (бойових) дій на початковій стадії агресії і укладення миру на умовах, які відповідають національним інтересам України.

11. Україна, користуючись невід'ємним правом кожної держави на індивідуальну та колективну оборону в разі збройної агресії, не виключає можливості отримання військової допомоги від інших держав і міжнародних організацій.

12. Формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері воєнної безпеки здійснюється органами державної влади і органами військового управління.

Основними суб'єктами забезпечення воєнної безпеки України є Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Ставка Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України (у разі її створення), Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, Збройні Сили України, інші військові формування, правоохоронні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, які виконують завдання у сфері воєнної безпеки.

13. Повноваження, основні функції та завдання суб'єктів забезпечення воєнної безпеки України визначаються Конституцією України, Законами України "Про основи національної безпеки України", "Про оборону України" та іншими законами, актами Президента України і Кабінету Міністрів України.

14. Керівництво у сфері воєнної безпеки здійснює Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина та Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України.

15. Основними принципами керівництва у сфері воєнної безпеки є принципи верховенства права, централізованого керівництва на основі єдиного стратегічного та оперативного планування застосування Збройних Сил України, інших військових формувань в інтересах оборони держави, координованості політичної, дипломатичної, воєнної, економічної, інформаційної діяльності органів державної влади і органів військового управління.

16. Україна має на меті зміцнювати зовнішні гарантії національної безпеки, протидіяти виникненню нових загроз стабільності у Центральній та Східній Європі.

В умовах, сучасної воєнно-політичної обстановки інтереси національної безпеки України зумовлюють істотне поглиблення відносин з НАТО і ЄС як гарантами безпеки і стабільності в Європі.

Активізація євроатлантичної інтеграції України, в т.ч. шляхом глибокого реформування оборонної сфери держави відповідно до

європейських стандартів, належить до найважливіших пріоритетів як зовнішньої, так і внутрішньої політики.

17. Україна як держава-член ООН та ОБСЄ, особливий партнер НАТО та учасник Ради євроатлантичного партнерства і програми "Партнерство заради миру", усвідомлюючи свою відповідальність у справі підтримання міжнародного миру і безпеки, бере активну участь у діях і заходах багатонаціональних сил, що створюються за рішенням Ради Безпеки ООН для запобігання конфліктам та їх розв'язання.

Україна розглядає участь у міжнародних миротворчих операціях як важливий напрям своєї зовнішньої політики та забезпечення регіональної воєнної безпеки. Участь України в міжнародних миротворчих операціях здійснюється шляхом надання миротворчого контингенту, миротворчого персоналу, а також матеріально-технічних ресурсів та послуг, які визначаються рішеннями про проведення таких операцій.

III. Воєнно-стратегічна складова Воєнної доктрини

18. Метою оборони України є підготовка держави до збройного захисту, а також її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

У найближчій перспективі можливість широкомасштабного застосування воєнної сили проти України є малоймовірною. Проте не виключається можливість, що за певних обставин Україна може бути втягнута у воєнні конфлікти різної інтенсивності.

19. Воєнний конфлікт як спосіб розв'язання суперечностей між державами з двостороннім застосуванням зброї або у разі збройного зіткнення всередині держави може відбуватися у формі:

- ❖ регіональної війни (конфлікт високої інтенсивності) — війни між державами (коаліціями держав), які для досягнення своїх політичних цілей використовують усі наявні сили та засоби, не виключаючи застосування зброї масового ураження;

- ❖ локальної війни (конфлікт середньої інтенсивності) — війни між державами, що ведеться з обмеженими цілями, для досягнення яких використовуються звичайні засоби збройної боротьби з обмеженням масштабу і району їх застосування;

- ❖ збройного конфлікту (конфлікт низької інтенсивності) — обмеженого збройного зіткнення між двома державами чи збройного зіткнення всередині держави, яке є сукупністю воєнних (бойових) дій і не переходить у війну (відсутність правового акта про оголошення стану війни).

20. Характерними рисами сучасної збройної боротьби є:

- ❖ широке застосування новітніх систем озброєння та військової техніки, зокрема застосування високоточної зброї, засобів повітряного нападу, розвідки та радіоелектронної боротьби;

- ❖ зростання ролі і значущості протидії в інформаційній сфері, використання новітніх інформаційних технологій;

- ❖ високоманеврові (мобільні) дії військ (сил) на розрізнених напрямках із широким застосуванням сил швидкого реагування, аеромобільних військ, десантів і військ спеціального призначення;

- ❖ широке застосування спеціальних (неконтактних) способів ведення збройної боротьби (спеціальних операцій), дальнього вогневого та електронного ураження, підривних дій;

- ❖ одночасне ураження військ (сил), об'єктів тилу, економіки, комунікацій на всій території воюючих сторін;

- ❖ збільшення масштабів збройної боротьби (втягнення у воєнний конфлікт багатьох держав) і спектра засобів, що застосовуються (включаючи зброю масового ураження).

21. У рамках удосконалення системи забезпечення національної безпеки у воєнній сфері Україна здійснюватиме реформу власних Збройних Сил, які за своїм характером, складом, системою управління, навчання і підготовки мають наблизитися до стандартів збройних сил держав-членів НАТО.

Характер загроз національній безпеці України у воєнній сфері визначає необхідність мати у складі Збройних Сил України такі функціональні структури, як Об'єднані сили швидкого реагування, Основні сили оборони та Стратегічні резерви.

Об'єднані сили швидкого реагування призначені для запобігання, воєнно-силового стримування можливої агресії проти України, негайного реагування на загрози і збройні конфлікти з метою їх нейтралізації та недопущення переростання у локальну чи регіональну війну.

У мирний час Об'єднані сили швидкого реагування забезпечують захист від терористичних посягань своїх військових об'єктів, а також повинні бути готові до участі у проведенні антитерористичних операцій на військових об'єктах та в разі виникнення терористичних загроз безпеці держави з-за меж України, у миротворчих операціях, ліквідації наслідків можливих аварій, катастроф і стихійного лиха.

Основні сили оборони призначені для відсічі агресії, розгрому противника та створення умов для припинення воєнних дій, укладення миру, а також для підсилення Об'єднаних сил швидкого реагування під час ліквідації ними збройного конфлікту на загрозливому напрямі та застосування у локальній (регіональній) війні.

Стратегічні резерви забезпечують стійкість оборони України, підсилення (заміну) військ зі складу основних сил оборони та можуть розгортатися напередодні або в ході збройного конфлікту (війни).

22. Основними воєнно-стратегічними цілями застосування Збройних Сил України, інших військових формувань є:

- ❖ у збройному конфлікті — забезпечення недоторканності державного кордону, ліквідація збройного конфлікту та створення умов для стабілізації обстановки відповідно до норм міжнародного права та законодавства України;

- ❖ у локальній чи регіональній війні — захист суверенітету і територіальної цілісності України, відсіч збройній агресії, розгром військ агресора, які вторглися на територію держави, забезпечення укладення миру на вигідних умовах;

- ❖ у міжнародних миротворчих операціях — запобігання виникненню міждержавних або внутрішніх конфліктів; урегулювання або створення умов для розв'язання міждержавних чи внутрішніх конфліктів за згодою їх сторін або з використанням примусових заходів за рішенням Ради Безпеки ООН; виконання функцій із забезпечення безпеки і додержання прав людини; усунення загрози миру, порушень миру чи акту агресії.

23. Основні завдання Збройних Сил України у мирний час:

- ❖ здійснення розвідувальної та інформаційно-аналітичної діяльності в інтересах оборони держави;

- ❖ підтримання військ (сил) у постійній бойовій і мобілізаційній готовності;

- ❖ несення бойового чергування;

- ❖ проведення заходів з оперативної, бойової, мобілізаційної та гуманітарної підготовки військ (сил) до виконання завдань за призначенням;

- ❖ здійснення заходів щодо забезпечення інформаційної безпеки;

- ❖ участь у здійсненні заходів з підготовки до територіальної оборони;

- ❖ участь у створенні, підготовці та накопиченні мобілізаційних ресурсів і непорушного запасу;

- ❖ участь у накопиченні озброєння, військової техніки, інших матеріальних ресурсів у непорушному запасі та мобілізаційному резерві, а також створенні резерву військово-навчених людських ресурсів;

- ❖ надання допомоги центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування в проведенні пошукових та аварійно-рятувальних робіт під час ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;

- ❖ участь у виконанні міжнародних договорів України щодо контролю над озброєнням;

- ❖ участь у заходах з міжнародного співробітництва (на двосторонніх і багатосторонніх засадах) та у міжнародних миротворчих операціях.

24. Завданнями інших військових формувань та правоохоронних органів у мирний час є участь у стратегічному плануванні застосування Збройних Сил України, здійснення разом із Збройними Силами України підготовки та забезпечення готовності до спільних дій з метою оборони держави.

25. Основні завдання Збройних Сил України в особливий період до початку збройної агресії:

- ❖ активізація розвідки з метою своєчасного попередження Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України про можливу збройну агресію та приведення у вищі ступені бойової готовності військ (сил);

- ❖ посилення охорони і захист державного кордону, захист повітряного простору;

- ❖ створення та нарощування угруповань військ (сил) на загрозливих напрямках, у т.ч. проведення стратегічного розгортання (часткового або повного) Збройних Сил України.

26. Основні завдання інших військових формувань та правоохоронних органів в особливий період до початку збройної агресії:

- ❖ участь у прикритті стратегічного розгортання Збройних Сил України та у веденні територіальної оборони держави;

- ❖ участь в евакуації населення з прикордонних районів на напрямках можливої збройної агресії.

27. Основні завдання Збройних Сил України в особливий період у разі збройної агресії:

- ❖ проведення стратегічного розгортання Збройних Сил України та створення угруповань військ (сил) для відсічі збройній агресії;

- ❖ відбиття нападу агресора з повітря, суші і моря та недопущення вторгнення угруповань його військ (сил) на територію держави;

- ❖ ведення операцій і бойових дій з метою завдання поразки військам (силам) агресора, його розгрому та створення умов для укладення миру;

- ❖ ліквідація (локалізація, нейтралізація) збройного конфлікту в разі його виникнення.

28. Завдання інших військових формувань та правоохоронних органів в особливий період у разі збройної агресії:

- ❖ участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану;

- ❖ участь у виконанні завдань територіальної оборони;

- ❖ захист населення, об'єктів економіки та інфраструктури від впливу засобів ураження, застосованих агресором.

29. Застосування Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів у воєнних конфліктах визначається Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами з урахуванням принципів і норм міжнародного права щодо стримування та відсічі збройній агресії і ґрунтується на загальних принципах військового мистецтва.

Під час відсічі збройній агресії Україна вважає за можливе застосувати всі форми, способи і засоби збройної боротьби, які в обставинах, що склалися, є найбільш ефективними.

У разі розв'язання збройної агресії проти України не виключається перенесення Збройними Силами України бойових дій на територію агресора з метою його повного розгрому.

30. Основними формами застосування Збройних Сил України, інших військових формувань є стратегічні дії Збройних Сил України, операції, бойові дії, удари, бої об'єднань, з'єднань і військових частин Збройних Сил України, інших військових формувань — у регіональній, локальній війнах, збройному конфлікті та дії миротворчих контингентів у міжнародних миротворчих операціях.

31. Способи застосування Збройних Сил України, інших військових формувань визначаються відповідно до Плану стратегічного застосування Збройних Сил України, що розробляється Генеральним штабом Збройних Сил України, залежно від умов обстановки, що склалася, сил і засобів збройної боротьби, які застосовуються, характеру та масштабу воєнних (бойових) дій.

32. Основні завдання Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів після відсічі збройній агресії:

- ❖ відновлення боєздатності Збройних Сил України та інших військових формувань;

- ❖ демобілізація Збройних Сил України, інших військових формувань;

- ❖ надання допомоги населенню, центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування у ліквідації наслідків воєнних (бойових) дій.

33. Основними умовами припинення Україною воєнних дій проти агресора є:

- ❖ припинення агресором воєнних (бойових) дій, відмова від будь-яких агресивних намірів стосовно України і повне відновлення територіальної цілісності України;

- ❖ надання агресором гарантій щодо відшкодування втрат, завданих Україні внаслідок збройної агресії.

34. Збройні Сили України, інші військові формування та правоохоронні органи залучаються до здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану відповідно до закону.

35. Збройні Сили України, інші військові формування та правоохоронні органи здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, визначеної законами та прийнятими на їх основі нормативно-правовими актами.

36. Для участі в міжнародних миротворчих операціях Україна направляє миротворчі контингенти, миротворчий персонал і надає матеріально-технічні ресурси та послуги для використання у зазначених операціях.

Правові, організаційні та фінансові засади участі України в міжнародних миротворчих операціях, а також порядок направлення Україною миротворчих контингентів і миротворчого персоналу визначаються міжнародними договорами України відповідно до закону.

37. Основними завданнями Збройних Сил України, інших військових формувань під час надання військової допомоги іншим державам є:

- ❖ передання досвіду з питань будівництва і реформування збройних сил, підтримання їх у боєздатному стані та бойового застосування шляхом направлення радників і спеціалістів;

- ❖ здійснення повітряних (морських) перевезень військ (сил) і матеріальних засобів;

- ❖ підготовка спеціалістів і кадрів для збройних сил, інших військових формувань;

- ❖ участь підрозділів Збройних Сил України, інших військових формувань у виконанні бойових, миротворчих або гуманітарних завдань, пов'язаних із захистом цивільного населення від радіаційної, хімічної, біологічної небезпеки та ліквідацією наслідків застосування зброї масового ураження, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

38. Керівництво Збройними Силами України здійснюється Президентом України — Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. В особливий період стратегічне керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами Президент України здійснює через Ставку Верховного Головнокомандувача (у разі її створення), робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України.

39. Безпосереднє керівництво Збройними Силами України в мирний та воєнний час здійснює Головнокомандувач Збройних Сил України.

40. Основними завданнями керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в мирний і воєнний час є:

- ❖ визначення перспектив і забезпечення реформування та розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань;

- ❖ підготовка та прийняття стратегічних рішень щодо застосування Збройних Сил України, інших військових формувань;

- ❖ стратегічне планування застосування Збройних Сил України, інших військових формувань;

- ❖ координація оперативної і мобілізаційної підготовки Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів;

- ❖ підготовка операцій, керівництво стратегічним розгортанням Збройних Сил України, інших військових формувань, ходом воєнних дій та виконанням завдань територіальної оборони під час війни (збройного конфлікту);

- ❖ організація всебічного забезпечення стратегічних дій Збройних Сил України, інших військових формувань;

- ❖ забезпечення взаємодії угруповань Збройних Сил України між собою, з іншими військовими формуваннями, правоохоронними органами, центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування під час підготовки до оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості.

41. Генеральний штаб Збройних Сил України є головним військовим органом з питань планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням

завдань у сфері оборони іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у межах, визначених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

IV. Воєнно-економічна та військово-технічна складові Воєнної доктрини

42. Заходи щодо забезпечення діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів спрямовуються на створення умов їх ефективного функціонування, використання наявних матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів відповідно до законодавства.

43. Економічне забезпечення воєнної безпеки України здійснюється в межах економічних і фінансових можливостей держави шляхом формування та реалізації науково обгрунтованої воєнно-економічної, військово-технічної і військово-промислової політики.

44. Головною метою економічного забезпечення воєнної безпеки України є всебічне задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів у фінансових і матеріальних ресурсах при раціональному обсязі оборонних витрат держави.

45. Основні принципи економічного забезпечення воєнної безпеки України:

- ❖ відповідність характеру, масштабів, пріоритетів і спрямованості воєнно-економічної діяльності держави завданням воєнної політики (потребам воєнної безпеки), а також фінансово-економічним можливостям України;

- ❖ спрямування необхідних фінансових, матеріально-технічних та інтелектуальних ресурсів для вирішення ключових завдань забезпечення воєнної безпеки України;

- ❖ створення сприятливих умов для функціонування підприємств, установ та організацій, які визначають виробничо-технологічну і науково-технічну стабільність оборонно-промислового комплексу України;

- ❖ забезпечення науково-технічного, технологічного, інформаційного і ресурсного потенціалу у розробленні та виробництві основних видів військової продукції.

46. Основні напрями економічного забезпечення воєнної безпеки України:

- ❖ своєчасне (у межах наявних оборонних ресурсів держави) виконання програм реформування і розвитку та планів підготовки і застосування Збройних Сил України, інших військових формувань;

- ❖ оптимізація витрат оборонних ресурсів та здійснення контролю за їх використанням;

- ❖ розвиток науково-технічної, технологічної і виробничої бази оборонно-промислового комплексу;

- ❖ забезпечення створення, виробництва та удосконалення (модернізації) озброєння і військової техніки;

- ❖ зменшення залежності України від поставок з інших держав озброєння і військової техніки та матеріально-технічних ресурсів;

- ❖ забезпечення правового захисту об'єктів інтелектуальної власності, що містяться в продукції, виготовленій для потреб оборони, а також у технологіях її розроблення і виробництва;

- ❖ забезпечення функціонування і вдосконалення мобілізаційної підготовки національної економіки;

- ❖ формування та підтримання в належному стані державного матеріального резерву, резервних фондів грошових коштів;

- ❖ формування та здійснення взаємовигідного міжнародного воєнно-політичного, військового і військово-технічного співробітництва, виконання міжнародних договорів України у воєнно-економічній сфері;

- ❖ забезпечення соціального та правового захисту військово-службовців і членів їх сімей, працівників Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів;

- ❖ здійснення заходів щодо екологічної безпеки (ліквідація наслідків військової діяльності, утилізація техногенно небезпечних видів озброєння, військової техніки, боєприпасів, майна, інших матеріальних засобів тощо);

- ❖ розвиток системи воєнно-економічного аналізу і прогнозування фінансових, матеріальних потреб для забезпечення обороноздатності України.

47. Військово-технічна політика держави спрямовується на підтримання у боєздатному стані, модернізацію, розроблення та оснащення Збройних Сил України, інших військових формувань системами озброєння і військової техніки, що становлять основу їх бойового потенціалу.

48. Пріоритетні напрями забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань озброєнням і військовою технікою:

- ❖ створення ефективних систем (комплексів, зразків) озброєння і військової техніки для розв'язання завдань Збройних Сил України, інших військових формувань з урахуванням реальних економічних можливостей держави;

- ❖ підтримання наявного озброєння і військової техніки у боєздатному стані;

- ❖ гарантоване постачання Збройними Силами України, іншим військовим формуванням сучасних високоефективних видів озброєння і військової техніки;

- ❖ запобігання військово-технічному і технологічному відставанню України у розвитку основних видів озброєння і військової техніки, які можуть вироблятися в Україні і бути конкурентоспроможними на світовому ринку зброї;

- ❖ формування науково-технічної бази в галузі фундаментальних і пошукових досліджень, у т.ч. технологій подвійного призначення;

- ❖ створення сприятливих умов мобілізаційного розгортання промисловості для виробництва озброєння і військової техніки у необхідних обсягах;

- ❖ проведення раціональної конверсії та реструктуризації оборонно-промислового комплексу;

- ❖ зниження рівня залежності України у військово-технічній сфері від інших держав;

- ❖ розвиток військово-технічного співробітництва, формування збалансованого експорту та імпорту продукції військового призначення і товарів подвійного використання;

- ❖ проведення випробувань та сертифікації озброєння і військової техніки.

V. Прикінцеві положення

Реалізація Воєнної доктрини досягається шляхом здійснення комплексу політичних, економічних, соціальних, воєнних, інформаційних, правових та інших заходів, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки та оборони України.

Воєнна доктрина є основою для підготовки та прийняття воєнно-політичних і воєнно-стратегічних рішень, розроблення програм у воєнній сфері. Положення Воєнної доктрини обов'язкові для виконання всіма органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування у межах повноважень, передбачених Конституцією і законами України.

Положення Воєнної доктрини можуть уточнюватися і доповнюватися під час формування і реалізації державної політики у сфері воєнної безпеки з урахуванням змін воєнно-політичної обстановки, характеру і змісту загроз національній безпеці України у воєнній сфері, умов військового будівництва.

Реалізація положень Воєнної доктрини забезпечується Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України та Кабінетом Міністрів України відповідно до повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Глава Адміністрації Президента України
В.МЕДВЕДЧУК

СТРАТЕГІЧНИЙ ОБОРОННИЙ БЮЛЕТЕНЬ УКРАЇНИ НА ПЕРІОД ДО 2015 РОКУ: СТИСЛИЙ ОГЛЯД І КОМЕНТАР*

У Стратегічному оборонному бюлетені (далі — Оборонний бюлетень) викладені офіційні погляди на розвиток воєнної політики України, наведені результати аналізу поточного стану військових формувань України та його відповідності сучасній воєнно-стратегічній обстановці, визначені шляхи перебудови оборонної сфери держави відповідно до її національних інтересів, зафіксоване офіційне бачення майбутньої моделі Збройних Сил України (ЗСУ), їх поетапної трансформації у напрямі досягнення кінцевих цілей воєнної реформи.

Положення цього документа передбачається покласти в основу розробки комплексу плануючих документів з реформування та розвитку ЗСУ.

Євроатлантичні аспекти реформування ЗСУ

Зусилля щодо досягнення взаємосумісності з НАТО будуть зосереджені на таких напрямках: командування та управління; гармонізація системи матеріально-технічного забезпечення зі стандартами НАТО; модернізація озброєнь; мовна підготовка, поступовий перехід органів військового управління, підрозділів та військових частин на організаційно-штатну структуру, що використовується у збройних силах країн-членів НАТО.

У рамках цієї роботи буде впроваджена термінологія НАТО та прийняті стандарти Альянсу у сферах взаємодії систем зв'язку, інформаційних систем, військової техніки та обладнання, а також систем матеріально-технічного забезпечення. Пріоритетними завданнями є ратифікація та виконання міждержавних угод, що стосуються військової стандартизації НАТО, зокрема документів серій *STANAG* (*Standardization Agreement* — Угода зі стандартизації) та *AP* (*Allied Publication* — публікації Альянсу). Важливим у досягненні взаємосумісності частин і підрозділів ЗСУ з військовими формуваннями країн-членів НАТО вважається продовження активної участі у Процесі планування та оцінки сил (ППОС) програми “Партнерство заради миру” (ПЗМ). Головним завданням до 2009р. буде досягнення повної взаємосумісності Об'єднаних Сил швидкого реагування (ОСШР) ЗСУ.

Буде продовжено розвиток спеціальних засобів та можливостей: відповідної військової інфраструктури в контексті надання підтримки з боку України контингентам інших країн під час їх розгортання для виконання завдань врегулювання криз, засобів швидкого перекидання (військово-транспортної авіації), радіаційного, хімічного та бактеріологічного (РХБ) захисту, систем раннього виявлення та попередження, мобільних елементів логістичного (матеріально-технічного) забезпечення миротворчих контингентів та експедиційних сил, сил спеціального призначення.

Миротворча діяльність

У ЗСУ мають бути створені ефективні механізми забезпечення оперативного реагування на запити Секретаріату ООН (керівних органів міжнародних організацій) стосовно участі в міжнародних миротворчих операціях. До участі залучатимуться найбільш підготовлені з'єднання, військові частини та підрозділи, насамперед, зі складу ОСШР.

Підготовка миротворчих контингентів (персоналу) й надалі буде спрямована на забезпечення їх готовності у стислі терміни до виконання миротворчих завдань під час миротворчих операцій, а також створення резерву високопрофесійних військово-службовців ЗСУ, готових до виконання миротворчих завдань.

Географія участі підрозділів ЗС України в миротворчих операціях



* Підготовлений за участю М.Сірука, експерта журналу *Defense Express*. Експертні оцінки та коментарі наводяться курсивом.

Стратегічний бюлетень затверджений Указом Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 2004 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року” №670 від 22 червня 2004р.

Виклад тексту наводиться за виданням: Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України). — Київ, 2004, 192с.

Зважаючи на значний потенціал України у галузі авіаційних перевезень, особлива увага надаватиметься розвитку цього напрямку у співпраці України з міжнародними організаціями. Вивчення досвіду участі ЗСУ в міжнародних миротворчих операціях протягом останніх років дозволяє дійти висновку про дві тенденції у розвитку миротворчої діяльності: поступове скорочення діючих місій і їх чисельного складу; залучення миротворчих контингентів (персоналу) до нових місій та збільшення загальної чисельності миротворців ЗСУ.

Україна, яка прагне стати членом ЄС, не залишиться осторонь процесів розвитку оперативних можливостей Євросоюзу, які створюються для виконання гуманітарних і рятувальних завдань під час врегулювання кризових ситуацій. Поглиблення співпраці у цій галузі є одним із важливих факторів інтеграції України до ЄС.

Загальний обрис ЗСУ зразка 2015 року

Акценти у захисті національних інтересів, цілісності території держави дедалі більше ставляться на вирішення їх через спільні дії на міжнародній арені, колективну оборону та міжнародні миротворчі операції.

ЗСУ зразка 2015р. — армія нового типу, побудована за принципом оборонної достатності, — будуть гнучкими, матимуть високу мобільність (не лише тактичну, але й стратегічну) та здатність до реагування на будь-які надзвичайні ситуації.

Удосконалена структура, достатній рівень технічної оснащеності за загальної чисельності близько 90-100 тисяч осіб (70-75 тисяч військовослужбовців і 20-25 тисяч цивільного персоналу) дозволить ЗСУ забезпечити: реагування на конфлікти низької (збройний конфлікт) та середньої (локальна війна) інтенсивності; участь у міжнародних операціях; надання підтримки органам державної влади; мобілізацію на випадок конфлікту високої інтенсивності (регіональної війни).

ЗСУ, як і раніше, будуть розподілені на організаційну та функціональну складові. Організаційно ЗСУ включатимуть: Генеральний штаб (ГШ), Сухопутні війська (СВ); Повітряні Сили (ПС); Військово-морські Сили (ВМС) та з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до видів ЗСУ (центрального підпорядкування).

Приведення структури видів ЗСУ до зразка 2015р. (разом із виведенням з бойового складу великої кількості озброєнь і військової техніки (ОВТ), вивільненням зайвої інфраструктури), передбачає також упорядкування співвідношення чисельності, їх складових, приведення його до раціонального (за міжнародним досвідом) рівня: СВ — до 44%; ПС — до 22%; ВМС — до 12%; особовий склад, призначений для служби в штабах, керівництві, навчальних установах та органах забезпечення всіх видів — до 22%.

Функціональними структурами у складі ЗС будуть: Об'єднані сили швидкого реагування (ОСШР), Основні сили оборони та Сили підтримки (підсилення).

ОСШР будуть мати високий ступінь готовності (зі строком готовності до виконання бойових завдань до 30 діб), укомплектовані особовим складом на рівні 90-100% від їх загальної чисельності та включати значний перелік як легких, так і важких сил та засобів.



Вони стануть найбільш боєздатною функціональною структурою і будуть призначені для запобігання та стримування можливої агресії проти України, негайного реагування на будь-які загрози, нейтралізації (ліквідації) конфліктів низької інтенсивності та недопущення переростання їх у локальну (регіональну) війну. У мирний час ОСШР повинні бути готові до участі у миротворчих (гуманітарних) та антитерористичних операціях, здійснення бойового чергування з протиповітряної оборони, захисту важливих об'єктів від терористичних посягань, ліквідації наслідків можливих аварій, катастроф та стихійних лих.

Основні сили оборони будуть найбільш чисельним функціональним компонентом ЗСУ, який складає основу оборони держави. Вони матимуть 90-120 добовий ступінь готовності та будуть укомплектовані на рівні 60-70% від їх загальної чисельності. До їх головних завдань відносяться: оборона національної території, доповнення легко озброєних ОСШР та ротация підрозділів, розгорнутих за межами національної території для участі у миротворчих і гуманітарних операціях.

Сили підтримки (підсилення) складатимуться з мобілізаційно спроможних підрозділів, які матимуть 120-180 добовий ступінь готовності та у мирний час укомплектовуватимуться на рівні до 25% від загальної їх чисельності. Передбачається можливість залучення цих сил у разі надзвичайної ситуації або війни. Склад, чисельність цих сил буде уточнюватися в ході реалізації заходів реформування та розвитку ЗСУ.

Сухопутні війська. Організаційно до складу СВ належатимуть: штаб СВ, три штаби армійських корпусів, 10 бойових бригад (дві легкі, п'ять механізованих, дві аеромобільні, одна танкова), три артилерійські бригади та достатня кількість інших підрозділів забезпечення.

СВ і надалі матимуть наступні роди військ: механізовані, танкові, аеромобільні війська, артилерію, війська протиповітряної оборони, армійську авіацію, підрозділи зв'язку, розвідки і радіоелектронної боротьби (РЕБ), інженерні, РХБ захисту, військові частини, установи та організації логістики (матеріально-технічного забезпечення).

Механізовані, танкові, аеромобільні бригади будуть основними елементами СВ, матимуть можливість брати участь в об'єднаних і багатонаціональних операціях, а також володіти високою самостійністю та здатними виконувати різноманітні завдання.



Здатність до швидкого реагування на загрози, що з'являються, та участі в миротворчих операціях передбачає створення у складі СВ легких механізованих бригад. Вони, а також аеромобільні бригади не будуть мати на озброєнні важкої бронетанкової техніки та артилерії.

Чисельність СВ мирного часу складатиме близько 40-43 тис. осіб, включаючи 38-39 тис. військово-службовців.

На озброєнні СВ матимуть 700-800 танків, 1600-1700 бойових броньованих машин, 600-700 одиниць артилерії та 90-100 вертольотів. З метою забезпечення необхідного бойового потенціалу СВ будуть здійснені заходи з розвитку ОВТ шляхом підвищення їх комплексної захищеності, рухомості, автономності та мобільності дій, вогневої могутності.

Реалізація цих вимог досягатиметься за рахунок розробки, виробництва власними силами, закупівлі зразків ОВТ вітчизняного та іноземного виробництва, модернізації існуючих ОВТ.

Усього на розвиток ОВТ СВ виділяється близько 6 млрд. грн.

Повітряні Сили. ПС будуть головним, найбільш мобільним, науково- та енергоємним видом ЗСУ, якому надаватиметься пріоритет у розвитку, підготовці, оснащенні та забезпеченні.

До складу ПС належатимуть: штаб ПС, шість авіаційних бригад (дві винищувальні, одна бомбардувально-розвідувальна, одна штурмова, дві транспортні), п'ять зенітних ракетних та чотири радіотехнічних полки, а також військові частини та установи підтримки і забезпечення.

Чисельність ПС складатиме 20-23 тис. осіб, у т.ч. 18-20 тис. військовослужбовців.

На озброєнні ПС матимуть: близько 120 бойових літаків, 50-60 транспортних і спеціальних учбових літаків, 15 зенітних ракетних комплексів.

До кінця 2015р. військово-транспортна авіація буде повністю переозброєна на літаки національного виробництва АН-70 (20 одиниць). Решта літаків будуть модернізовані. Ще до кінця 2009р. планується вивести з бойового складу 14 авіаційних, 17 військових частин протиповітряної оборони (ППО), значну кількість ОВТ: 311 літальних апаратів, у т.ч. 238 літаків, з них 117 бойових, а також 55 вертольотів. Можливості авіаційної техніки будуть підвищені завдяки багатоцільовому застосуванню, збільшенню бойового радіусу дії, оснащенню високоточними бомбами підвищеної могутності, ракетами з більшою дальністю ураження класу "повітря-повітря", "повітря-земля (море)". Підвищуватимуться бойові можливості зенітних ракетних, зенітних артилерійських систем, їх мобільність, прихованість і живучість в умовах вогневого подавлення, інтенсивного застосування протирадіолокаційних засобів ураження, а також завад високої інтенсивності. Поступово буде нарощуватися закупівля сучасних зенітних ракетних комплексів і систем та досягатися взаємна сумісність системи державного розпізнавання з відповідними системами держав-членів НАТО.

На розвиток ОВТ ПС буде виділено 13,5 млрд грн.

Військово-морські сили. ВМС матимуть у складі: Командування ВМС, командування операцій, штаб ескадри різнорідних сил, дві бригади надводних

кораблів, бригаду морської піхоти, морську авіаційну бригаду, дві військово-морські бази, а також військові частини підтримки і забезпечення.

Зі складу ВМС буде виведено 24 бойові кораблі та катери, подальше утримання яких недоцільне. Замість них до бойового складу передбачається введення 12 нових кораблів і катерів, а також модернізації п'яти кораблів. Після реформування морської авіації в її складі залишаться 10 літаків і 20 вертольотів. Це дасть змогу при кількісному фізичному скороченні корабельного складу (з 30 до 18 бойових кораблів та катерів) суттєво збільшити бойовий потенціал ВМС.

ВМС планується оснастити універсальними багатофункціональними кораблями класів "фрегат", "корвет" та ракетними катерами. Кораблі будуть оснащені командною системою висвітлення обстановки та управління і матимуть малу помітність і високу захищеність від засобів повітряного, надводного і підводного нападу. На їх озброєнні будуть комплекси ударного ракетного, протичовнового та зенітного артилерійського озброєння модульного типу, призначеного для знищення надводних кораблів, катерів і підводних човнів, а також ураження берегових об'єктів.

Планується модернізація та будівництво серії сучасних високоефективних мінно-тральних кораблів. **Визначальним у розвитку корабельного складу** буде забезпечення його здатності ефективно виконувати спільні завдання у рамках багатонаціональних формувань, у т.ч. зі складу сил НАТО.

На розвиток ОВТ ВМС передбачається близько 6 млрд. грн.

Система всебічного забезпечення та інфраструктура

З метою централізації керівництва всебічним забезпеченням діяльності військ (сил) у складі ГШ ЗСУ **буде сформоване Командування сил підтримки та забезпечення.** Організаційно воно складатиметься з військових частин і установ (зв'язку — 11, РЕБ — 5, інженерних — 6, РХБ захисту — 3, топографічних — 4, матеріально-технічного забезпечення — 30, військових навчальних закладів — 6-8) і нараховуватиме 22-25 тис. особового складу. **Основними завданнями Командування** мають стати планування, організація та здійснення забезпечення управління ЗСУ, їх оперативного, матеріально-технічного забезпечення, підготовки кадрів.

Буде впроваджена нова, більш гнучка та економічно виправдана система всебічного забезпечення ЗСУ. **Система матеріально-технічного забезпечення буде децентралізована і матиме дві складові.** *Перша* — забезпечення ЗСУ в цілому (закупівля та постачання ОВТ, матеріально-технічних ресурсів, накопичення запасів, реалізація та утилізація надлишкових ОВТ, іншого військового майна). Цю функцію виконуватиме Міністерство оборони (МО) України. Для цього в його складі будуть створені Департаменти ресурсного забезпечення та планування і розвитку ОВТ.

Друга — включатиме планування та організацію всебічного забезпечення військ (сил) у мирний час, а також операцій і бойових дій. Ця функція покладеється на ГШ ЗСУ. Для її виконання у складі ГШ будуть сформовані головні управління логістики та оперативного забезпечення. Надання окремих послуг,

особливо у сферах забезпечення продовольством, квартирно-експлуатаційного забезпечення, господарських робіт тощо значною мірою буде передано цивільним підприємствам на основі укладання контрактів з представниками малого і середнього бізнесу.

Кількість існуючих баз матеріально-технічного забезпечення та інших об'єктів інфраструктури буде суттєво скорочена¹.

Кадрова політика

Чисельність офіцерів у ЗСУ буде зменшуватися при одночасному збільшенні чисельності представників сержантського складу та солдат. Співвідношення чисельності офіцерів до інших категорій військовослужбовців досягне 1:4. Загальна та за категоріями чисельність офіцерів буде приведена до пропорцій, які відповідають потребам ЗСУ та світовим стандартам (таблиця “Динаміка чисельності офіцерського складу ЗСУ”).

Динаміка чисельності офіцерського складу ЗСУ

Роки	2003	2005	2009	2015
Генерали	261	175	150	95
Полковники	5160	1905	1600	1055
Підполковники	10100	5500	4500	2850
Майори	16600	6950	5400	3500
Капітани	17800	8450	6750	4200
Лейтенанти*	21100	12150	11616	7300

* Сумарна чисельність за категоріями молодший лейтенант, лейтенант та старший лейтенант.

Підготовка сержантського складу буде здійснюватися у чотирьох навчальних центрах. Тривалість навчання сержантів (з урахуванням відбору на ці посади досвідчених солдат) складатиме від 3 до 6 місяців. Буде вдосконалена система забезпечення ЗСУ особовим складом в умовах переходу від змішаного способу комплектування до комплектування

військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом.

Основні зусилля у підготовці органів управління і військ (сил) будуть зосереджуватися на опануванні форм і способів підготовки та проведення операцій і бойових дій, що застосовувалися у сучасних і можуть застосовуватися у майбутніх конфліктах, а також у різноманітних миротворчих (гуманітарних) операціях коаліційних сил. При цьому основна увага приділятиметься навчанням військ (сил) активним, мобільним і гнучким діям у різних умовах обстановки, що швидко змінюється, напруженого інформаційного протистояння, безконтактного бою.

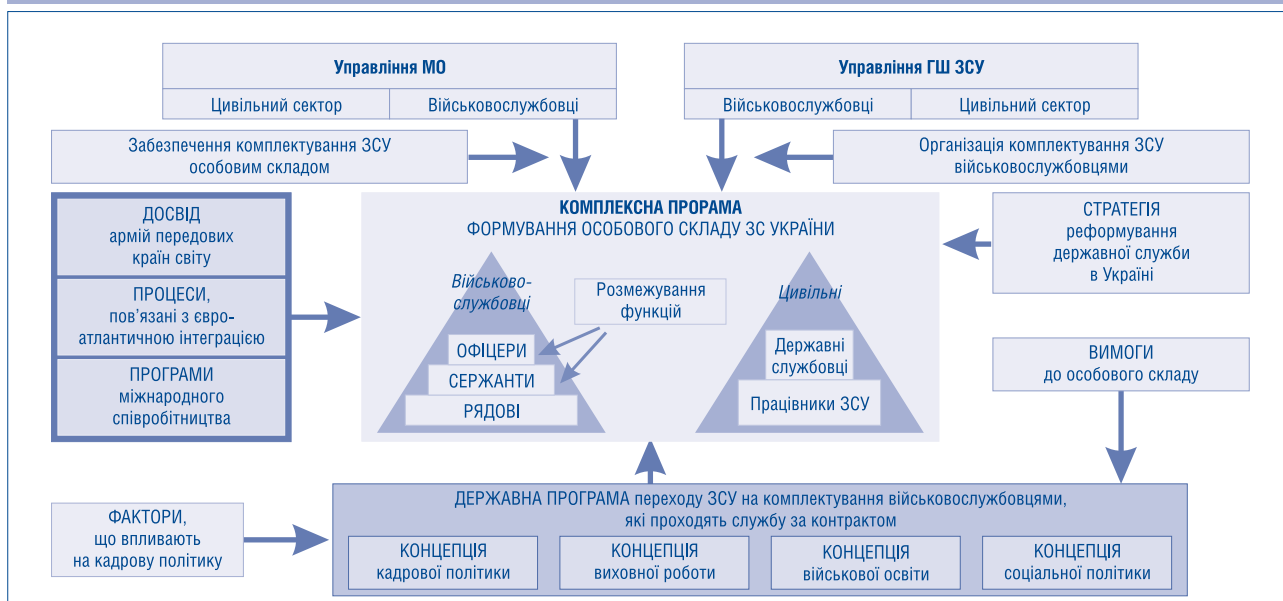
Завданнями підготовки військ за етапами є:

❖ до 2009р. — буде надаватися підготовка ОСШР (як пріоритет), особливо тих з'єднань та частин, що залучаються до виконання завдань у складі миротворчих сил; починаючи з 2008р. — значне поліпшення навчально-матеріальної бази, в першу чергу, тренажерних комплексів, впровадження у систему навчання комп'ютерних технологій;

❖ з 2010р. — перехід до охоплення всіх без винятку органів військового управління, з'єднань та військових частин повномасштабною підготовкою відповідно до їх призначення; перехід до надання значно більшої самостійності командирам з'єднань і військових частин у виборі форм і способів навчання підпорядкованих підрозділів згідно з їх призначенням та виділеними на підготовку ресурсами.

Для забезпечення ефективного використання військового кадрового потенціалу в умовах планового скорочення ЗСУ, впровадження сучасних підходів до формування особового складу у 2004р. буде впроваджена Комплексна програма формування особового складу ЗСУ (схема “Комплексна програма формування особового складу ЗСУ”).

Комплексна програма формування особового складу ЗСУ



¹ З існуючих 220 центрів забезпечення, арсеналів, баз та складів залишаться 30 зі статусом багатфункціональних. Вони обслуговуватимуть усі військові частини за територіальним принципом, незалежно від їх підпорядкованості. Із 40 аеродромів у складі ЗСУ залишаться 12. Буде вивільнено близько 1500 військових містечок, 25-27 тис. будівель та споруд, а також значна кількість інших об'єктів військової інфраструктури. Із них майже 13,5 тис. будівель і споруд буде передано в оренду до комунальної власності або до сфери управління центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Близько 7,5 тис. споруд планується реалізувати.

Удосконалення порядку комплектування ЗСУ

До кінця 2005р. буде розроблений і впроваджений новий механізм підготовки військовослужбовців контрактної служби, система критеріїв для визначення придатності громадян України до професійної військової служби за станом здоров'я, фізичним розвитком, рівнем освіти та морально-психологічними якостями. Цим механізмом буде передбачено:

- ❖ створення потужних видових центрів з підготовки сержантів (старшин) і кваліфікованих військовослужбовців рядового складу з одночасним зменшенням кількості навчальних частин (центрів);

- ❖ зосередження головних зусиль на створенні професійного сержантського і старшинського складу, спроможного стати основою професійних ЗСУ;

- ❖ реорганізація структур місцевих органів військового управління (військових комісаріатів) шляхом: перетворення комісаріатів на територіальні центри комплектування, їх філіали; скорочення їх кількості (до 2015р. буде скорочено 213 комісаріатів); уточнення їх функцій.

У перехідний період залишиться змішана система комплектування ЗСУ особовим складом. Буде змінюватися співвідношення між чисельністю військовослужбовців строкової служби і військової служби за контрактом — на кінець 2005р. чисельність військовослужбовців контрактної служби у ЗСУ становитиме 30% загальної чисельності сержантів і солдатів. Термін строкової військової служби зменшиться з 18 до 12 місяців.

До 2010р. буде завершено переведення складу прапорщиків і мічманів до категорії сержантського і старшинського складу. До кінця 2010р. планується завершити комплектування військовослужбовцями контрактної служби усіх штатних військових посад, які визначають бойову здатність військових частин, а загальну укомплектованість ЗСУ військовослужбовцями контрактної служби довести до 50%.

До 2015р. завершиться переведення ЗСУ на 100% комплектування військовослужбовцями контрактної служби (таблиця "Динаміка чисельності солдатів і сержантів ЗСУ").

Динаміка чисельності солдатів і сержантів ЗСУ

	на 31 грудня 2004р.	на 31 грудня 2005р.	на 31 грудня 2009р.	на 31 грудня 2015р.
Військовослужбовці строкової служби	88900	51700	9100	—
Військовослужбовці за контрактом	43000	43500	45500	55300
Військовослужбовці за контрактом, які визначають бойову здатність	17200	23300	26400	33200
Військовослужбовці за контрактом, які входять до складу ОСШР	8500	21750	23000	21300

Грошове забезпечення військовослужбовців контрактної служби буде доведено до рівня, що дасть змогу повною мірою компенсувати їм фізичні і моральні

втрати, сприятиме підвищенню престижу військової служби і буде дещо вищим, ніж у цивільних працівників аналогічних спеціальностей.

Стан і перспективи розвитку ОВТ

ЗСУ укомплектовані практично всіма основними видами ОВТ, стан яких характеризується високими темпами морального та фізичного старіння. Понад 60% ОВТ знаходяться в експлуатації більше 15-20 років. За оцінками МО, через 5-8 років вичерпається технічний ресурс експлуатації більшості бойових літаків і зенітних ракетних комплексів; протягом 9-10 років — закінчиться ресурс усіх зенітних ракет.

За збереження тенденції обмеженого виділення коштів на розробку нових зразків, закупівлю, модернізацію, подовження термінів технічної придатності та технічне обслуговування наявних ОВТ у недалекому майбутньому критичної межі боездатності досягнуть майже всі основні типи ОВТ. Без корінної зміни технічної політики, структури бюджету МО України на користь інвестицій в ОВТ цю проблему не вирішити.

Скорочення чисельного складу ЗСУ, парку ОВТ в поєднанні із структурними та якісними змінами є одним з головних напрямів воєнної реформи, особливо на її першому етапі.

У виступі міністра оборони у Верховній Раді України 22 червня 2004р. зазначалося, що завдяки створенню нового виду ЗС на базі ВПС та ППО витрати на його утримання скорочуються на 40%, тобто за результатами року (2004) вивільняється майже 400 млн. грн., а в структурі бюджету 2005р. — близько 550 млн. грн. Це дозволило б у 2005р. спрямувати на закупівлю ОВТ 7,7% оборонного бюджету і розпочати переозброєння на новітні види зброї та військової техніки.

Найближчим часом до ЗСУ планується постачання модернізованого танка Т-64БМ "Булат"; модернізованих літаків МіГ-29, Су-25, військово-транспортного оперативно-тактичного літака Ан-70, модернізованої рухомої трикоординатної РЛС П-18МУ, модернізованого бронетранспортера БТР-70М, нової самохідної артилерійської гаубиці 2С27. На другому етапі реформування у 2010-2015рр. буде здійснюватися повний перехід ЗС від кількісних до якісних показників у їх оснащенні, підготовці та забезпеченні, а також досягнення сумісності із збройними силами провідних європейських країн².

Водночас, за оцінками експертів Центру Разумкова, для виходу до 2015р. на передбачені результати воєнної реформи, Україні необхідно щорічно витрачати на оновлення та модернізацію усього парку ОВТ (з урахуванням їх скорочення) близько \$420 млн.³ — близько 37% усього оборонного бюджету, що планується на 2005р. Проте, проектом цього бюджету видатки за статтею "Закупівля озброєнь і військової техніки" передбачені в розмірі 166 млн. грн., або 2,9% загальних витрат Міністерства оборони. Таким чином, уже з перших кроків спостерігається дисбаланс між планами воєнної реформи та ресурсними обмеженнями не на користь перших.

² Виступ начальника Генерального штабу ЗС України генерал-лейтенанта С.Кириченка на II Зборах офіцерів Збройних Сил України. — <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=interv&sub=int64>.

³ Вихідні дані для розрахунку цієї суми: рівномірне виведення в ремонт (модернізацію) за 10-річний період кількості озброєнь, що мають залишитися в бойовому складі ЗС; вартість модернізації — 20-40% вартості нового зразка озброєння, залежно від глибини модернізації (ремонт); вартісні характеристики озброєнь (за відсутності вітчизняних даних) обчислювалися за аналогіями (типовими групами озброєнь), для чого використані дані, наведені в Щорічниках СІПРІ в "Реєстрі поставок і ліцензійного виробництва основних видів звичайних озброєнь".

Прогнозовані показники видатків із загального фонду державного бюджету на потреби Міністерства оборони, млн. грн.

2004	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4137,4	6077,5	7140	7824	8722	9764	10708	11678	12660	13786	15064	16446

Фінансове забезпечення

Основою досягнення ЗСУ обрису 2015р. є повноцінне фінансове та ресурсне забезпечення цього процесу.

В основу розрахунків, проведених в рамках Оборонного огляду, покладені розроблені Урядом України прогнозні показники видатків із загального фонду державного бюджету на потреби МО України на період до 2015р. (таблиці “Прогнозовані показники видатків із загального фонду державного бюджету на потреби Міністерства оборони”, “Фінансування програм перехідного періоду”).

Загалом, з урахуванням прогнозних показників фінансування ЗСУ на період 2004-2015рр. очікується надходження понад 124,8 млрд. грн. Зокрема, згідно розподілом видатків на 2005р. (6,08 млрд грн.), планувалося 69% спрямувати на утримання ЗСУ, 17% — на реформування, 8% — на закупівлю ОВТ, науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, 6% — на бойову підготовку ЗСУ.

З урахуванням ролі і місця видів ЗС у майбутньому, вартості утримання, експлуатації, модернізації, закупівлі ОВТ та будівництва об'єктів здійснено розподіл коштів між ними у наступній пропорції: ПС — 45%; СВ та ВМС — по 20%; з'єднання, військові частини і установи центрального підпорядкування — 15%.

Загалом очікується, що на завершальному етапі реформування в 2015р. рівень видатків на оборону досягне 16,4 млрд. грн., що більш ніж втричі перевищує оборонний бюджет на 2004р.; за показником бюджетних витрат на одного військового (170 тис грн., або понад \$30 тис.) Україна наблизиться до провідних країн Східної Європи, що набули членства в НАТО.

Аналіз прогнозних показників фінансування дає можливість дійти висновку, що, за умов збереження тенденції щорічного зростання обсягу ВВП, відсутності різких інфляційних процесів, стабільності індексу споживчих цін та індексу цін виробників, заплановане фінансування ЗСУ в цілому дозволить забезпечити їх реформування, розвиток та досягнення обрису 2015р.

Водночас зменшення з тих чи інших причин обсягу фінансування може негативно вплинути на терміни та якість виконання планів створення армії нового типу. Так, зниження обсягів видатків від ВВП на потреби МО України, порівняно з наведеними вище прогнозними показниками, на 0,1% призведе, наприклад, до фактичного згорання програм будівництва (закупівлі) житла для військовослужбовців, та тих, хто звільняється з лав ЗСУ (3,729 млрд. грн. та 1,649 млрд. грн., відповідно). Зменшення обсягів видатків на 0,2% — практично унеможливить виконання програм бойової підготовки військ (потреба — 13,541 млрд. грн.). Зменшення видатків на 0,3% забезпечить лише фінансування, утримання та експлуатацію ОВТ (потреба 8,185 млрд. грн.) та майже на 60% інвестиції в ОВТ (потреба — 30,086 млрд. грн.), що не

Фінансування програм перехідного періоду, тис. грн.

Роки	Усього	Реформування ЗСУ	Утилізація ОВТ, боеприпасів	Будівництво (закупівля) житла	Розвиток інфраструктури
2004	622319,4	226870,0	20000,0	304452,5	70996,9
2005	1560940,0	1035940,0	20000,0	500000,0	5000,0
2006	1638170,0	637695,0	400000,0	540000,0	60475,0
2007	1700080,0	510080,0	540000,0	560000,0	90000,0
2008	1420760,0	222260,0	600000,0	504000,0	94500,0
2009	1206085,0	119410,0	600000,0	378000,0	108675,0
2010	982310,0	37235,0	600000,0	226000,0	119075,0
2011	892865,0	15965,0	550000,0	212000,0	114900,0
2012	464630,0	10730,0	200000,0	139000,0	114900,0
2013	335505,0	8095,0	100000,0	124000,0	103410,0
2014	273300,0	2730,0	56500,0	121000,0	93070,0
2015	241460,0	6775,0	30000,0	121000,0	83685,0
Усього	11338424,4	2833785,0	3716500,0	3729452,5	1058686,9

забезпечить необхідні темпи переозброєння ЗСУ на нові та модернізовані зразки ОВТ. Іншими словами, зменшення обсягів задоволення потреб МО України навіть на 0,1-0,3% може призвести до невиконання планів реформування та розвитку ЗСУ, перенесення термінів реалізації головних програм таких, як розвиток ОВТ, будівництво житла, підготовка військ (сил) та інших. Усе це, разом взяте, неминуче призведе до зриву оборонної реформи в Україні, завдасть непоправної шкоди справі будівництва армії нового типу та іміджу держави на міжнародній арені. Виходячи з викладеного, головним завданням держави буде постійне опікування фінансуванням ЗСУ в межах прогнозних показників видатків на потреби оборони. Воно буде під постійним контролем Міністерства фінансів, бюджетного комітету Верховної Ради, Рахункової палати, Казначейства, Головного контрольно-ревізійного управління України та інших причетних до оборонної сфери державних структур.

Аналіз фінансових показників розвитку ЗСУ до 2015р., наведених в Оборонному бюлетені, свідчить про дуже оптимістичний характер вихідних даних (потреби військ, норми видатків на ремонт, модернізацію та експлуатацію ОВТ, можливості ОПК, бюджетні можливості держави), закладених у розрахунки динаміки загальних потреб.

Водночас, песимістичний сценарій розвитку економіки та, відповідно, наповнення оборонного бюджету зведе нанівець плани воєнної реформи. Про можливість реалізації не дуже оптимістичного сценарію свідчить, зокрема, розбіжність між обсягами оборонного бюджету та його статтей, вказаними, з одного боку, в Бюлетені, а з іншого — у проєкті Державного бюджету на 2005р.

Визначену в Оборонному бюлетені модель ЗСУ зразка 2015р. можна вважати “умовно раціональною”, принаймні придатною для започаткування поступового, з відповідними коригуваннями, впровадження в життя. Хоча згадана раптова зміна політичного курсу (відмова від набуття членства в НАТО) вимагає перегляду ряду положень, зокрема, стосовно принципів оборони та, відповідно — параметрів ЗСУ і їх складових. ■

ВОЄННА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: КОНСТРУКТИВНА НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ?



Леонід ПОЛЯКОВ,
директор воєнних програм Центру Разумкова

Ефективність воєнної політики залежить від адекватності визначення шляхів і засобів захисту національних інтересів держави у воєнній сфері та повноти їх наступної реалізації. На сьогодні, рівень української військової думки загалом дозволяє якісно обґрунтовувати пріоритети воєнної політики, однак для забезпечення її ефективності ще не вистачає готовності політичного керівництва правильно сприйняти та оцінити пропозиції військових експертів, а також чітко визначитися щодо воєнно-політичної орієнтації України.

Тривала відсутність необхідного рівня визначеності воєнної політики України, тобто недостатня конкретність відповідей на питання стосовно воєнних загроз, сценаріїв протидії та союзників у ній, призводить до неадекватного визначення потрібних сил і засобів збройної боротьби та постійних коливань у реформуванні Збройних Сил (ЗС). Очевидно, є необхідність ще раз звернутися до цих принципових питань, без вирішення яких зберігається ризик подальшого зниження обороноздатності держави, що дедалі більше загрожує її незалежності.

Загрози

Розробка всіх концептуальних і програмних документів у сфері воєнної політики починається з оцінки воєнно-політичної обстановки та виявлення загроз національній безпеці у воєнній сфері. В Україні існують як методики, так і практичні приклади кваліфікованої оцінки обстановки, опубліковані в роботах фахівців Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Національного інституту стратегічних досліджень, Національної Академії оборони України та ін.

Результати досліджень сучасної воєнно-політичної обстановки загалом свідчать про те, що Україна не має ні ідеологічних, ні будь-яких інших нездоланних протиріч з іншими державами та військовими союзами, що становили б високу вірогідність появи намірів їх вирішення збройним шляхом. Водночас, завжди зазначається, що існують зовнішні небезпечні явища/чинники, які потенційно (окремо або в поєднанні) можуть спровокувати ескалацію міждержавних протиріч аж до збройного конфлікту за участю України. Відзначаються також і внутрішні обставини, що безпосередньо впливають на спроможність держави забезпечити національні інтереси у воєнній сфері національної безпеки.

Однак, незважаючи на традиційну констатацію наявності окремих потенційно небезпечних для України явищ, загальний висновок у концептуальних

документах, як правило, полягає в тому, що воєнно-політична обстановка характеризується відсутністю чіткості та однозначності, притаманним періоду між-блокового протистояння холодної війни, а також нестабільністю. Жодної конкретики щодо того, з ким у майбутньому Україна може воювати, з огляду, очевидно, на політичну недоцільність, офіційні документи не містять.

Сенс у такій “конструктивній невизначеності”, безумовно, є — однак, згідно з канонами військового управління, неясність обстановки не звільняє командира від прийняття доцільного рішення. Тобто неоднозначність воєнно-політичної обстановки, в якій перебуває Україна, не звільняє керівництво країни від необхідності прийняття рішень щодо організації захисту/оборони країни на випадок можливого майбутнього воєнного конфлікту за участі України, а також щодо варіантів застосування ЗС як на власній території, так і за її межами.

У результаті аналізу воєнно-політичної обстановки визначаються: джерела протиріч; вірогідність їх загострення; наявність або можливість формування ворожих намірів; потенційно ворожі воєнні потенціали (вірогідні носії ворожих намірів), які з високим ступенем вірогідності можуть бути застосовані проти України і будуть становити воєнні загрози, необхідність збройної протидії яким і обумовлює потребу держави у ЗС.

У цьому контексті, оприлюднення списку з 11 “зовнішніх і внутрішніх” (“реальних та потенційних”) воєнних загроз національній безпеці України у затвердженій Президентом Воєнній доктрині (2004р.), мабуть, не є суттєвим кроком вперед до якісного і адекватного визначення засад воєнної політики, як це неодноразово декларували військові керівники протягом останнього року. Навряд чи можливо достатньо чітко обґрунтувати необхідну кількість і конкретні штати корпусів, бригад, батальйонів, дивізіонів або ескадрилій необхідністю протидіяти таким явищам зовнішнього характеру, як:

“розповсюдження зброї масового ураження і засобів її доставки; недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності; можливість втягнення України у протистояння іншим державам чи в регіональні війни; воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх державах; міжнародний тероризм, поширення незаконного обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин; нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, що призводить до порушення співвідношення сил, яке склалося”¹.

Так само немає впевненості, що планувальникам буде легко використовувати для обґрунтування запропоновані у Воєнній доктрині загрози внутрішнього характеру, такі, як:

“протиправна діяльність екстремістських, сепаратистських, радикальних релігійних організацій і спроби створення терористичних організацій та не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань; небезпечне зниження рівня забезпечення військовою і спеціальною технікою та озброєнням нового покоління Збройних Сил України, інших військових формувань, що загрожує послабленням їх боєздатності; повільне здійснення реформування Воєнної організації держави та оборонно-промислового комплексу, недостатнє фінансове забезпечення виконання відповідних програм; накопичення у Збройних Силах України надлишкової кількості застарілої військової техніки та озброєння, вибухових речовин; незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, та членів їх сімей”².

Напевне, запропоновані вище формулювання є не стільки загрозами (що мали б характеризуватися носіями і намірами), скільки констатаціями небезпеки з боку окремих явищ зовнішнього і внутрішнього характеру. Їх список можна було б багатого збільшити, однак це все одно не дасть достатніх підстав для планування конкретних параметрів ЗС та інших структур безпеки, заходів їх реформування або потрібних ресурсів. Адже якщо допускається можливість боротьби з “міжнародним тероризмом” як воєнною загрозою, то чому б не готуватися до протидії чи боротьби з “мілітаризмом” або з “агресивним імперіалізмом”?³.

Викликає недовіру теза Воєнної доктрини про те, що **характер саме цих загроз** “визначає необхідність мати у складі ЗС України такі функціональні структури, як Об’єднані сили швидкого реагування, Основні сили оборони та Стратегічні резерви”³.

Справа в тому, що вказана загальна структура загалом вже була запропонована ще у 2000р. у Державній програмі реформування та розвитку ЗС України на період до 2005р., хоча тоді такого списку загроз, як у нинішній Доктрині не існувало, а офіційний перелік воєнних загроз був визначений лише в Концепції національної безпеки (1997р.) наступним чином:

“посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність; нарощування поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося; воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах; можливість застосування ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення проти України; зниження рівня боєздатності Воєнної організації держави; політизація силових структур держави; створення та функціонування незаконних збройних формувань”⁴.

Вірогідно, що до певної міри відчуття неконкретності оцінок загроз і фактична неготовність сформулювати конкретні (а не всезагальні і всеохоплюючі) загрози, які б виправдовували й чітко пояснювали необхідність утримувати ЗС саме такої, а не іншої кількості на належному рівні, призвели до появи пропозицій дещо протилежного характеру: **від попередньої концентрації уваги вітчизняних аналітиків, у першу чергу, на загрозах — до сьогодинішнього акцентування пріоритету економічних можливостей**. Зокрема, Верховний Головнокомандувач ЗС України Президент України Л.Кучма нещодавно заявив: “Ми повинні відійти від застарілих підходів і стереотипів щодо воєнних загроз та будувати армію на принципах оборонної достатності, виходячи з економічних можливостей держави”⁵.

Однак, якщо навіть зараз і немає безпосередньої воєнної загрози для нашої держави, то це, мабуть, зовсім не означає, що вона не з’явиться завтра або в більш віддаленому майбутньому. І тоді може виявитися, що **сьогодинішнє акцентування лише “економічних можливостей” як нібито основи оборонного планування, за відсутності належної пріоритетизації заходів реформування (а як пріоритетизувати, коли немає чіткої відповіді — “оборонної достатності” для чого?), може призвести до розплення обмежених ресурсів, зрештою — швидко датися взнаки військовими, політичними або економічними поразками та втратами**. Якщо спробувати все ж відповісти на питання “для чого?”, то знову повернемося до визначення загроз, а якщо не пробувати відповісти, то з’явиться наступне логічне запитання — а чи потрібні нам взагалі Збройні Сили?

Сценарії

В умовах недостатньої визначеності (або політичної недоцільності відкритого визначення) питання щодо потенційного противника для забезпечення оборонного планування, адекватним підходом видається, замість акцентування загроз чи економічних можливостей, застосування методу створення найбільш вірогідних сценаріїв, які враховували б як загрози, так і економічні реалії. Цей підхід широко застосовується в інших країнах. Завдяки зусиллям провідних українських

¹ Воєнна доктрина України, ст.5. Див.: Указ Президента України “Про Воєнну доктрину України” №648 від 15 червня 2004р.

² Там само, ст.6.

³ Там само, ст.21.

⁴ Див.: Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, Розділ III “Загрози національній безпеці України”. Постанова Верховної Ради України № 3/97 від 16 січня 1997р.

⁵ Див.: “Головним у реформуванні військової сфери є приведення українського війська у відповідність до світових стандартів”, — наголосив Президент України Леонід Кучма під час представлення новопризначеного Міністра оборони України. Прес-служба Міністерства оборони України. — Народна Армія, 29 вересня 2004р., с.1-2.

військових теоретиків і практиків оборонного планування, в Україні також напрацьована суттєва методологічна база для розробки таких сценаріїв.

У процесі розробки сценаріїв неминуче доведеться віртуально формувати вірогідне угруповання сил і засобів потенційного “противника”. При цьому важливо, щоб планування було нешаблонним і максимально наближеним до реалій, щоб враховувалися не лише класичні канони проведення наступу, оборони і т.д., але й характер сучасних бойових дій, конкретні особливості української інфраструктури, специфіка взаємодії ЗС з органами державної влади, структурами безпеки тощо.

Відповідно, наступним кроком стануть розрахунки потрібного складу “своїх” сил і засобів для основних видів бойових дій — а це й буде тією конкретною основою для оборонного планування, якої поки що не вистачає. Безумовно, певні подібні розробки існують і зараз, хоча б заради того, щоб створити відповідний “фон” для проведення командно-штабних навчань та оперативних тренувань. Однак легітимною основою для стратегічного планування вони не стануть доти, доки хоча б у загальних рисах не будуть “легалізовані” у відповідних керівних документах.

Відсутність такої основи призводить до “коливання”, яке ми спостерігаємо протягом всього періоду військового будівництва в Україні — від планування лише “під загрози”, як це було приблизно до 2000р., до теперішньої крайності планування “під економічні можливості”. У результаті, ЗС лише неухильно скорочувалися — у той час, як правоохоронні органи, спроможні конкретно вказати на “свої” конкретні загрози, за роки незалежності значно зросли в чисельності. За нещодавнім свідченням теперішнього міністра оборони О.Кузьмука: “Після розпаду Радянського Союзу чисельність МВС збільшилася втриє, Внутрішніх військ — у чотири рази, а СБУ — в шість разів. Тим часом Збройні Сили України скоротилися втричі... Внутрішні війська створюють округи, Прикордонні також, під назвою “напрями”. В Україні все більше з’являється генералів у податковій міліції, МВС та інших структурах”⁶.

Складається ситуація, за якої, принаймні на рівні декларацій, погляди керівництва Генерального штабу на характер можливої агресії проти України виглядають більш-менш адекватно: “Воєнний напад у сучасних умовах — це не стільки вторгнення на територію держави численних угруповань агресора, скільки дія за допомогою сучасних видів ураження по вказаних об’єктах, дії сил спеціальних операцій. Поняття “фронт”, “тил”, “передній край” втратили свій традиційний зміст”⁷.

Однак, практика планування та оперативної підготовки очевидно ще залишається далекою від новітніх теорій, оскільки за свідченням досвідченого фахівця у Збройних Силах все ще має місце “досить архаїчна система оперативної підготовки у військах і військових навчальних закладах, яка повільно та слабо реагує на новаторські починання у військовій справі”⁸.

Видається можливим, що за відсутності “узаконених” вірогідних сценаріїв застосування ЗС, нові списки воєнних загроз існують самі по собі, а штаби готуються “по-старому”, шаблононо. Якщо це дійсно так, то цілком імовірно, що плани застосування ЗС на особливий період також можуть не враховувати всіх сучасних реалій, зокрема, ролі територіальної оборони, протидії противнику на захоплених територіях, особливостей ведення бойових дій у густонаселених районах з розвинутою сучасною індустрією тощо.

У контексті застосування ЗС у Воєнній доктрині згадуються три основні “сценарії” або “форми воєнного конфлікту”: регіональна війна (конфлікт високої інтенсивності), локальна війна (конфлікт середньої інтенсивності) та збройний конфлікт (конфлікт низької інтенсивності)⁹. Водночас, у Стратегічному оборонному бюлетені України на період до 2015р. (далі — Оборонний бюлетень) зазначається, що “можливість втягнення України у регіональну війну мало-ймовірна..., ймовірність виникнення локальної війни — низька..., а ймовірність виникнення конфлікту низької інтенсивності середня”¹⁰.

Відповідно до зазначеного розподілу, у Доктрині визначаються “основні воєнно-стратегічні цілі застосування ЗС України”. Також згадується й можливість участі у миротворчих операціях. Однак з Доктрини не ясно, проти потенційного противника з якою саме організацією, з яким озброєнням або тактикою дій треба готуватися. Можна припустити, що ці деталі можуть з’явитися у майбутній Стратегії воєнної безпеки, але коли це трапиться, і чи не стане розробка Стратегії таким же восьмирічним “довгобудом”¹¹, як і Воєнна доктрина, наразі невідомо.

Українськими військовими фахівцями пропонуються різні за кількістю і змістом варіанти вірогідних сценаріїв. Наприклад, експерт Центру дослідження політичних ризиків С.Гончаров вважає, що таких сценаріїв може бути 6-7¹². Варіанти сценаріїв можуть бути різними, залежно від того, які саме критерії взято за основу.

На наш погляд, найбільш збалансованим підходом було б визначати сучасні загрози національній безпеці України у воєнній сфері за такими чотирма основними сценаріями:

⁶ Див.: А.Кузьмук отмечает угрозу превращения Украины в военно-милиейское государство. — *Defence Express News*, 12 ноября 2002г.; <http://www.defense-ua.com/rus/news/?id=1849&prn=yes>.

⁷ Див.: Стахів Р. Інтерв’ю начальника Центру територіальної оборони Західного ОК полковника Г.Єфімова: “У більшості країн світу поняття територіальної оборони складає основу обороноздатності держави, а проведення різноманітних операцій збройними силами — лише як складова частина загальнодержавних оборонних заходів”. — *Армія України*, 13 травня 2004р., с.5-6.

⁸ Там само.

⁹ Воєнна доктрина України, ст.19.

¹⁰ Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України). — Київ, 2004, с.31-33.

¹¹ У 1996р., через три роки після затвердження попередньої Воєнної доктрини України Верховною Радою у 1993р., у Міністерстві оборони почалася робота над новим варіантом. Після восьми років змін, попередніх узгоджень і доопрацювань нова Воєнна доктрина затверджена Президентом України у 2004р.

¹² Гончаров С. Оборонная индоктринация. — *Киевский Телеграф*, 25 июня - 1 июля 2004г., с.13.

1. Широкомасштабна збройна агресія проти України (з метою окупації всієї території держави).
2. Розв'язання обмеженого (локального) збройного конфлікту проти України (з метою окупації/відторгнення частини території).
3. Провокування прикордонного збройного конфлікту (з метою змусити Україну піти на поступки у прикордонних спорах).
4. Прихована підривна діяльність (з метою підрвати воєнну могутність України й зробити її поступливою до політичного та економічного тиску)¹³.

Очевидно, що крім цих основних сценаріїв, ЗС України можуть бути задіяні і в багатьох інших — через участь у миротворчих операціях, через втягування в конфлікт на боці союзника, через розміщення іноземних військ на території України тощо. Тому видається доцільним і практичним у процесі оборонного планування та розробки документів стратегічного рівня більше уваги приділяти оцінкам можливого характеру дій вірогідних противників (“синіх”, “червоних”, “коричневих”, “зелених” тощо).

Загалом, виглядає так, що за збереження теперішніх недостатньо концептуально обґрунтованих підходів до формування перспективної моделі ЗС, визначальною рисою подальшого їх реформування залишиться, як і раніше, лише скорочення. Воно може продовжуватися доти, поки стан ЗС не дійде до критичної межі, за якою очевидна слабкість оборони України стане найбільш реальним подразником, що провокуватиме потужніші у воєнному сенсі держави до застосування сили проти України або тиску через загрозу застосування сили, нехтуючи обороною України як чинником, з яким уже не потрібно рахуватися.

Союзники

Чинником воєнної політики країни, не менш важливим, ніж загрози або сценарії, є наявність або відсутність надійних воєнних союзників, воєнний потенціал яких можна було б у разі потреби залучити на допомогу ЗС України.

Питання воєнних союзників, або воєнно-політичної орієнтації України (як і питання чіткого визначення загроз) залишається неоднозначним та контраверсійним. Відповідно до класичного алгоритму, на підставі визначення загроз національним інтересам у воєнній сфері мають бути чітко окреслені головні завдання ЗС України. Для виконання цих завдань планується утримання відповідних сил і засобів.

Водночас, визначення перспективної моделі ЗС для держави з обмеженим воєнним потенціалом, якою є Україна, залежить не лише від характеру загроз, а й від воєнно-політичної орієнтації. ЗС можуть бути зорієнтовані або на принцип позаблоковості та постійного нейтралітету, або на приєднання до системи колективної оборони. Інакше кажучи, потрібно чітко й недвозначно визначитися: чи лише своїми силами,



чи у воєнному союзі з ким саме Україна планує захищатися від воєнних загроз. Це дотепер не зроблено, незважаючи на деякі декларації. Відсутність визначеності з питання воєнно-політичної орієнтації України через небажання або неготовність політичного керівництва взяти на себе відповідальність позбавляє військових планувальників ключової відправної умови практичних розрахунків¹⁴.

Опора на принцип колективної оборони або на допомогу окремих потужних країн-союзників дозволила б суттєво скоротити загальну чисельність Збройних Сил та покращити їх фінансування. А опора на принцип позаблоковості або постійного нейтралітету потребувала б підтримання в боеготовому стані для захисту національних інтересів від воєнних загроз значно більш чисельної структури ЗС, а також суттєвого мобілізаційного резерву.

У випадку України суто географічний чинник визначає, що реальними воєнними союзниками можуть бути лише воєнно-політичний блок НАТО або Росія. Окремо з числа країн-членів НАТО потрібно визначити США — наддержаву, що має індивідуальні інтереси в усіх регіонах світу, зокрема, в Україні. Розглядати Організацію Договору про колективну безпеку країн СНД (ОДКБ), очевидно, суттєвого сенсу немає, оскільки її потенціал практично дорівнює потенціалові Росії.

Сполучені Штати Америки

Американці послідовно підтримують існування незалежної, демократичної, сильної держави Україна. Україна і США у своїх стосунках пережили етап романтичних ілюзій періоду 1990-х років, коли, наприклад, на 27 сторінках Стратегії національної безпеки США (1995р.) Україна згадувалася 20 разів. Зараз стосунки знаходяться на етапі прагматичного очікування появи ознак остаточного вибору Україною курсу демократичних перетворень і характеризуються суттєвим зменшенням уваги до України з боку Адміністрації

¹³ Зокрема, на актуальність загрози прихованої підривної діяльності проти України звертає увагу відомий британський фахівець Дж.Шерр: “Акценти почали зміщуватись — і мають зміщуватись — з виявлення відкритих загроз до виявлення точок тиску та вразливих місць, які можуть бути використані (дуже часто в прихованій формі) для того, щоб підрвати державу зсередини, зруйнувати відносини між владними структурами, і що навіть гірше, зіпсувати відносини (і довіру) між державою та суспільством”. Див.: Шерр Дж. Погляд з Великої Британії: оборонна реформа в Україні і НАТО. — Матеріали міжнародної конференції “Оборонна політика України: реалії та перспективи”. Спільна публікація Національного інституту проблем міжнародної безпеки та Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, Київ, 2004, с.78.

¹⁴ Складається враження, що ключові документи у сфері воєнної політики України готувалися висококваліфікованими “творцями” з військовою підготовкою оперативного-стратегічного рівня, але за відсутності кваліфікованих вказівок більш вищого (цивільного) воєнно-політичного рівня.

Президента Дж.Буша, порівняно з попередньою Адміністрацією. В останній редакції Стратегії національної безпеки США (2002р.) Україна не згадується зовсім. Водночас, у цій Стратегії робиться акцент на спільних цінностях, а також на загальній необхідності більш критичної уваги до програм міжнародної допомоги: “Країни, що зацікавлені у отриманні міжнародної допомоги, повинні демонструвати вміння мудро розпоряджатися нею, щоб допомога була ефективною. Для забезпечення справжньої свободи потрібен належний контроль”¹⁵.

Досвід двостороннього військового співробітництва між Україною і США свідчить про те, що незважаючи на ряд політичних проблем у відносинах між двома державами, співробітництво військових відомств завжди було взаємовигідним. Починаючи з 1994р., річні програми військового співробітництва України із США традиційно були набагато більшими від усіх інших за кількістю і змістовністю заходів. Співробітництво продовжує плідно розвиватися, позитивно впливає на процес воєнної реформи в Україні та дозволяє успішно взаємодіяти військовим України й США в ході миротворчих і стабілізаційних операцій, зокрема, в Косово та Іраку.

Загалом, за 13 років співробітництва США надали допомогу Україні у сфері воєнної безпеки на суму понад \$800 млн. Більша частина цієї допомоги (близько \$700 млн.) була витрачена на заходи “Програми зменшення загрози” (відомої ще як програма Нанна-Лугара), за якою були проведені роботи з демонтажу та утилізації стратегічної ядерної зброї та окремі заходи двостороннього військового співробітництва.

Важливою складовою допомоги США є Міжнародна програма військової підготовки та освіти *IMET* (*International Military Education and Training*), метою якої є “сприяння забезпеченню стабільності, демократизації, військового професіоналізму та тіснішого співробітництва з НАТО”. З 1992р. за програмою *IMET* Україна отримала \$16 млн. на навчання близько 500 українських військовослужбовців та понад 100 цивільних фахівців у військових навчальних закладах США (таблиця “Основні показники програми *IMET* в Україні”)¹⁶. Серед українських випускників програми *IMET* є міністри, заступники міністрів, народні депутати, генерали з різних силових структур, посли та інші високі посадовці.

Основні показники програми *IMET* в Україні

Фінансовий рік	Витрати на підготовку, \$ тис.	Число студентів загалом	З них цивільних осіб
1992	0,075	3	0
1993	0,413	13	0
1994	0,600	8	1
1995	0,707	40	23
1996	1,020	33	9
1997	1,015	37	9
1998	1,250	46	16
1999	1,250	48	4
2000	1,338	43	2
2001	1,443	49	5
2002	1,675	53	10
2003	1,692	48	13
2004	1,7	77	19
2005 (план)	1,8	визначається	визначається
Загалом (кінець 2004)	15,978	498	111

США надають суттєву допомогу і в розбудові інших секторів безпеки України: вдосконаленні системи експортного контролю, зміцненні режиму охорони кордонів, боротьбі з нафтороторгівлею і тероризмом.

Оцінюючи рівень союзницьких відносин у воєнній сфері між Україною і США, слід зазначити, що вони знаходяться на посередньому рівні. Безумовно, потенційно США були б здатні надати тверді гарантії допомоги Україні у випадку війни або конфлікту, однак щоб досягти такого рівня зобов’язань, який США мають з Австралією, Ізраїлем, Японією, Україна має остаточно утвердитись як демократична держава¹⁷. Водночас, перспективи подальшого зміцнення стосунків між Україною і США у сфері воєнної безпеки є. Вони базуються, з одного боку, на тому, що США принципово підтримують незалежність України як ключову передумову миру і стабільності в регіоні, а з іншого — на принциповій готовності України співпрацювати із США у боротьбі з тероризмом та забезпеченні міжнародного миру. Сприятливим чинником є також те, що у двосторонньому співробітництві Україна погоджується на лідерство США.

Стримуючими чинниками подальшого зміцнення союзницьких стосунків є: для США — дефіцит успіхів України у впровадженні ключових демократичних цінностей та суттєвих успіхів у реформуванні сектору безпеки, особливо правоохоронних органів; для України — демонстрація керівництвом США допустимості радикальних воєнно-політичних рішень, прийнятих на основі неадекватної політичної оцінки розвідувальних даних, і таких, що суттєво впливають на міжнародну безпеку.

Організація Північно-Атлантичного договору (НАТО)

Усі західні сусіди України, разом з трьома колишніми радянськими республіками Балтії є членами НАТО. Позиція Альянсу з питання розширення полягає в тому, що двері НАТО залишаються відкритими для тих європейських демократій, які матимуть бажання і будуть здатні взяти на себе зобов’язання і відповідальність, пов’язані із членством.

Після довгих роздумів і сумнівів, Україна у 2002р. теж заявила про бажання повноцінної інтеграції. Однак заява про намір була зроблена в дещо дивній формі — стратегію відносин з НАТО керівництво України засекретило і від свого народу, і від самого НАТО. У 2004р. спочатку декларували намір вступити до НАТО у затвердженій Президентом Воєнній доктрині, а через місяць — виключили з документа декларації про вступ. Виглядає так, що Україна ніби й хоче вступати до НАТО, але вагається, чогось/когось боїться або ще недостатньо впевнена у правильності вибору, щоб швидко почати виконання всіх умов вступу. Відповідно, повної довіри їй заяви ще не отримали, і Альянс не виявив схильності до формалізації процесу підготовки України до вступу через обов’язковий для офіційних кандидатів План дій щодо членства (ПДЧ).

¹⁵ Foreword by the President of the United States of America George Bush. — *National Security Strategy of the USA, 2002*.

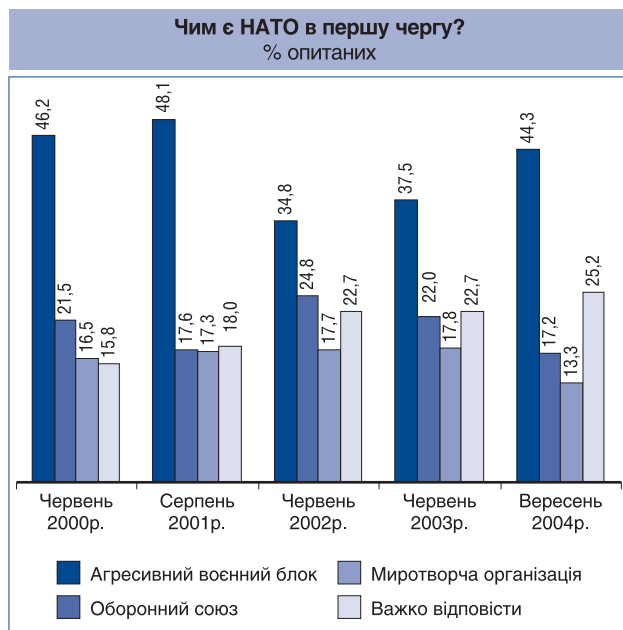
¹⁶ Дані Офісу оборонного співробітництва Посольства США в Україні.

¹⁷ Більш детально про відносини “стратегічного партнерства” України із США (та іншими країнами) див.: Національна безпека і оборона, 2000, №12; а також L.Polyakov. *US-Ukraine military relations and value of interoperability*. — *US Army Strategic Study Institute, USA, 2004*.

Очевидно, що така не зовсім чітко визначена позиція України має певні причини — як об'єктивні, так і суб'єктивні. Вони пов'язані із ситуацією безпеки навколо України, зі станом розвитку соціально-політичної і економічної ситуації всередині країни, а також із певними стереотипами населення України та її еліти.

Так само очевидно, що нескінченно ці чергові “коливання” тривати не можуть, і через певний час Україна визначиться остаточно і позитивно щодо вступу до НАТО. Це може відбутися, наприклад, у випадку, коли в українському політикумі та суспільстві загалом сформується критична маса тих, хто підтримуватиме членство України в НАТО. Тезу про його доцільність керівник Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України В.Горбулін сформулював наступним чином: “Повноправне членство в НАТО дозволить значно підвищити рівень гарантій політичної незалежності, територіальної цілісності та непорушності кордонів нашої держави, активно сприятиме її участі, як вагомому чинника, у створенні нової архітектури безпеки на євроатлантичному просторі”¹⁸.

Водночас, поки що громадяни України не готові голосувати за вступ до НАТО (діаграма “*Чим є НАТО в першу чергу?*”). Попередні дослідження засвідчили, що головною причиною негативного ставлення більшості українського суспільства до НАТО є засудження його діяльності як “агресивного військового блоку”.



Таким чином, незважаючи на закріплення у нормативно-правових актах намірів інтегруватися в “євроатлантичні структури”, Україна поки що залишається позаблоковою державою, яка декларувала намір стати членом НАТО в майбутньому, однак її реальні перспективи щодо вступу до Альянсу залишаються неясними.

Російська Федерація

У відносинах з Україною Російська Федерація робить акцент насамперед на інтеграційних пріоритетах. На відміну від США, привертається увага не до спільних демократичних цінностей, а до спільних моментів історії, близькості культур, привабливих перспектив економічної інтеграції тощо.

Україна суттєвою мірою залежить від Росії в енергетичній і політичній сферах. Росія поступово, але послідовно дедалі більше консолідує свої політичні та економічні позиції в Україні, наполегливо працює над подовженням терміну перебування Чорноморського Флоту РФ у Криму. При цьому, на відміну від Заходу, який обумовлює можливість інтеграції з Україною виконанням ряду серйозних вимог, Росія жодних передумов офіційно не висуває.

У воєнній сфері Україна вже має розвинуті двосторонні відносини з Росією, хоча вони далеко не такі інтенсивні, як із США або з НАТО. Крім цього, з Росією, на відміну від США і НАТО, Україна підтримує тісне співробітництво, перш за все, у військово-технічній сфері. Така ситуація обумовлена високим рівнем взаємопов'язаності і взаємозалежності оборонно-промислових комплексів двох країн, успадкованих від колишнього СРСР.

Водночас, суттєвим чинником, що стримує інтеграцію України з Росією, є очевидне протиріччя між явним бажанням Росії якомога довше утримувати свої військові об'єкти на території незалежних держав-колишніх радянських республік (Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизії, Молдови, Таджикистану, України) та небажанням держав - не членів ОДКБ (у т.ч. України) розміщувати на своїй території російські військові бази. Якщо подивитися на карту СНД, то сьогодні територія Росії разом з її воєнними базами у близькому зарубіжжі нагадує колишній Варшавський Договір у мініатюрі. Очевидно, Росію це влаштовує, однак така ситуація викликає постійні трітє, особливо з Молдовою і Грузією, а також із Заходом.

Останнім часом українські експерти відзначають появу нових стримуючих чинників співробітництва України з Росією у сфері безпеки. Прогнозується вірогідний початок нового періоду нестабільності в Росії через: *по-перше*, активізацію терористичної діяльності чеченських сепаратистів; *по-друге*, намагання центральної влади в Росії вибудувати жорстку виконавчу вертикаль, що може загрожувати додатковим зростанням напруженості в російському суспільстві. Зокрема, експерти Центру дослідження близькосхідних конфліктів зазначають: “Прогнози щодо розвитку ситуації на Північному Кавказі радше несприятливі, ніж обнадійливі. Якийсь час жевріла надія, що шок, викликаний діями терористів, може призвести до реального звуження соціальної бази тероризму. ...Путін закликав до мобілізації всіх ресурсів для боротьби з терором і «досягнення єдності дій усієї виконавчої вертикалі» шляхом скасування прямих виборів губернаторів і керівників республік, а представники його адміністрації привселюдно заявили,

¹⁸ Горбулін В. Взаємовідносини Україна-НАТО в контексті євроатлантичних інтеграційних процесів. — Національна безпека і оборона, 2003, №7, с.5.

що трагедія Беслана створила «вікно можливостей» для реалізації давно планованої реформи губернаторських виборів. ...Чи здатна путінська реформа розрядити напруженість, яка виникла? Радше, навпаки. Сторони, що сперечаються між собою, можуть у результаті спрямувати весь свій гнів проти федерального центру»¹⁹.

Сьогодні на Заході набуває поширення думка, що Україна до певної міри вже стала сателітом Росії та буфером між Росією і Заходом. Не так вже й рідко можна зустріти оцінки на зразок: «Україна є друго-рядною державою — державою-*status-quo*, що розташована між двома центрами сили в Євразії. Це слабка держава, яка навряд чи стане впливовим актором в європейських справах. Скоріше до певної міри вона буде під впливом сусідніх країн і повинна адекватно реагувати. Відповідно, дискусії навколо майбутнього України повинні вестися в контексті ролі України у проєктах як Росії, так і Заходу»²⁰.

З викладеного вище про стан і перспективи співробітництва України з потенційними воєнними союзниками можна зробити висновок: **ефективних гарантій і взаємних зобов'язань щодо захисту від воєнних загроз між Україною та партнерами по військовому співробітництву не існує. Відсутність надійних союзницьких відносин України є свідченням неефективності її воєнної політики.**

Більше того, вірогідні воєнні союзники України зараз проходять через смугу нестабільності, їх стосунки між собою погіршуються, що за умови слабкості структур безпеки України (зокрема, Збройних Сил) може призвести до ситуації, коли Україна стане заручником конфліктних інтересів своїх партнерів.

ВИСНОВКИ

Воєнно-політична обстановка у світі та в регіоні навколо України характеризується наявністю передумов, що можуть провокувати появу загроз воєнного характеру і навіть воєнні конфлікти. Водночас, адекватного конкретного визначення параметрів вірогідних воєнних загроз або ймовірних сценаріїв їх дії проти інтересів України в основних концептуальних документах немає.

Україні зараз ніхто безпосередньо не загрожує застосуванням воєнної сили, але нинішній стан ЗС викликає тривогу щодо спроможності забезпечити суверенітет власними силами.

Україна не має надійних військових союзників, хоча й декларувала стратегічне партнерство у сфері безпеки з



багатьма країнами, в т.ч. із США та Російською Федерацією, а також оформила відносини особливого партнерства з найпотужнішим воєнно-політичним блоком НАТО та проголосила намір інтегруватися до цієї організації.

Відсутність чіткого визначення основних можливих варіантів (сценаріїв) дії воєнних загроз національній безпеці України, як і відсутність достатньої ясності щодо вірогідних союзників України, негативно впливає на ефективність оборонного планування — на якість розробки доцільних параметрів майбутніх реформованих Збройних Сил та повноту забезпечення їх необхідними ресурсами.

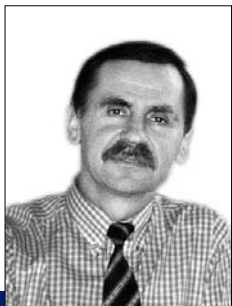
З огляду на наявність якісних теоретичних напрацювань українських військових експертів з питань воєнної політики, відсутність у концептуальних документах мінімально необхідного рівня визначеності може означати дві небезпечні речі — це або нездатність воєнно-політичного керівництва держави адекватно реагувати на загрози, або небажання їх бачити і, відповідно, небажання брати відповідальність за захист держави.

Водночас, воєнна сфера національної безпеки в основному є сферою дії довгострокових чинників, і наслідки сьогоднішніх помилок або бездіяльності впливатимуть на національні інтереси через багато років. Тому недостатня ясність у визначенні загроз та у питаннях воєнно-політичної орієнтації України може призвести до остаточного перетворення України з суб'єкта регіональної безпеки на пасивного об'єкта, який не володіє воєнним потенціалом, достатнім для проведення незалежної політики. ■

¹⁹ Богомолів О., Данилов С., Семиволос І. Іматат Путіна. — Дзеркало тижня, 2-8 жовтня 2004р.; <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/514/47955>.

²⁰ Chudowsky V. *The Limits of Realism: Ukrainian Policy towards the CIS*. — *Ukrainian Foreign and Security Policy: Theoretical and Comparative Perspectives*. Ed. by D.P.Moroney, T.Kuzio and M.Molchanov. PRAEGER, 2002, p.17.

ОБОРОННА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЗРУШЕННЯ ЧИ ГАЛЬМУВАННЯ?



Григорій ПЕРЕПЕЛИЦЯ,
експерт з військових питань

Важливим атрибутом суверенної держави, компонентом воєнної організації є Збройні Сили, призначені гарантувати її суверенітет, територіальну цілісність і забезпечити надійний захист національних інтересів від воєнних загроз. Структура Збройних Сил має відповідати завданням, що покладаються на них, і можливостям держави забезпечити їх ресурсами, необхідними для виконання цих завдань.

Україна, успадкувавши від Радянської армії її організаційну структуру, з перших днів незалежності намагається пристосувати Збройні Сили до сучасних умов. Головними чинниками, що гальмують цей процес, є брак коштів і невизначеність політичного курсу.

Плани і можливості

Усім попереднім спробам реформування Збройних Сил (ЗС) України бракувало об'єктивної оцінки ресурсних обмежень¹. Сучасний етап реформування відрізняється від попередніх тим, що перед його початком в Україні був проведений Оборонний огляд, у ході якого зроблений діагноз поточного стану ЗС, оцінена відповідність ресурсного забезпечення завданням з підтримання потрібного рівня бойової готовності, створення нових структур, утримання особового складу, здійснення модернізації та закупівлі озброєнь і військової техніки, створення необхідної інфраструктури за стандартами НАТО, соціального забезпечення військовослужбовців і членів їх сімей.

Результатом Оборонного огляду став Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015р. (далі — Оборонний бюлетень). На основі Оборонного бюлетеня мають бути розроблені середньо- та короткострокові плани воєнної реформи. Указом Президента України Уряду доручено “розробити та подати до 30 листопада 2004 року проект Державної комплексної програми реформування і розвитку Збройних Сил України на 2005-2009 роки”².

Згідно з Оборонним бюлетенем, ЗС очікують кардинальні зміни, пов'язані із: впровадженням нової структури ЗС, удосконаленням системи управління

та всіх видів забезпечення, значним скороченням особового складу, запасів озброєнь і військової техніки, їх оновленням за рахунок придбання нових зразків і модернізації старих, переглядом функцій і завдань ЗС та їх елементів, переходом на змішану, а потім — на повністю контрактну систему комплектування. На все це потрібні величезні кошти, яких, як свідчить практика оборонного бюджетування, явно бракує.

Так, для утримання ЗС на рівні мінімальних потреб, за розрахунками Міністерства оборони України (Міноборони), необхідно щорічно виділяти близько 10 млрд. грн. — тоді як у 2004р. весь оборонний бюджет країни складає 4,9 млрд. грн. Заборгованість перед військовослужбовцями за речове забезпечення становить близько 60 млн. грн.; 47 тис. військовослужбовців не мають житла. Число військовослужбовців, які укладають контракт на другий термін не перевищує 15% — решта звільняються достроково або після завершення першого контракту.

Незадовільними залишаються рівні тилового забезпечення та фінансового забезпечення бойової підготовки військ. За даними Міноборони, коштів з бюджету на закупівлю паливно-мастильних матеріалів вистачає лише на 10-14% нормативних потреб, речового майна — на 23%, продовольчих товарів — 60-70%, авіаційного пального для навчання льотчиків — 2%

¹ До цього часу діяли дві програми побудови та реформування ЗС — на періоди 1997-2005рр. і 2000-2005рр., затверджені указами Президента України, відповідно, в січні 1997р. та липні 2000р.

² Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 2004 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року” №670 від 22 червня 2004р.

(середній наліт на одного пілота в Повітряних силах не перевищує 14–20 годин на рік, тоді як відповідно до вимог НАТО він має складати близько 180 годин). Видатки на бойову підготовку в ЗС склали лише 0,64% оборонного бюджету, тоді як за тими ж стандартами мають складати близько 30%.

У 2004р. Державним бюджетом на закупівлю озброєнь і військової техніки передбачені кошти, що не перевищують 34% мінімальних потреб. За останні п'ять років середній рівень фінансування науково-дослідних розробок не перевищував 8% потрібних обсягів. Значна його частка припадає на погашення кредиторської заборгованості попередніх років. Практично не фінансується військова науково-дослідницька та дослідно-конструкторська сфери.

В Оборонному бюлетені наступним чином визнається напрям усунення причин гальмування воєнної реформи: "...потрібне суттєве прискорення скорочення бойового та чисельного складу ЗС України, позбавлення від надлишкової інфраструктури, ОВТ і майна. Це скорочення потребуватиме інвестицій в програми забезпечення житлом та реабілітації звільнених військовослужбовців та членів їх сімей, закриття військових містечок та безпечної утилізації надлишкового озброєння і боєприпасів. І єдиний вірний шлях полягає в інвестуванні цього скорочення на ранніх етапах нашої реформи, для вивільнення у подальшому фінансів на підготовку військ (сил) та модернізацію ОВТ"³.

Але за умов хронічного недофінансування здійснення всього комплексу заходів першої фази (2004–2005рр.) поточного етапу⁴ реформи ЗС видається неможливим — на реформу в оборонному бюджеті на 2004р. передбачені цільові видатки в сумі 368 млн. грн., що складає 33,8% мінімальних потреб. У проекті бюджету на 2005р., незважаючи на зростання загальних видатків на потреби Міністерства оборони майже на 18% (5,8 млрд. грн. проти 4,9 млрд. грн. у 2004р.), вони є меншими від показника, визначеного в Оборонному бюлетені (6,08 млрд. грн.). А видатки на військову реформу взагалі скорочуються до 363,6 млрд. грн.

За збереження цієї тенденції під загрозу будуть поставлені наступні етапи та кінцеві результати реформи ЗС, до яких належать: реорганізація структури ЗС України відповідно до нових завдань; завершення створення Об'єднаних Сил швидкого реагування, як бойового ядра ЗС України та оснащення їх новітніми озброєннями відповідно до стандартів НАТО; модернізація військової інфраструктури; перехід на нову систему комплектування військовослужбовцями; впровадження нової системи підготовки резервістів і системи мобілізаційних ресурсів; запровадження кадрової політики, прийнятої у країнах НАТО.

Потреба політичних рішень

Протягом першого десятиліття свого існування Україна дотримувалася позаблокового статусу, який передбачав відмову від вступу як до НАТО, так і до воєнно-політичного союзу за участю Росії. Час підтвердив правильність такого курсу на початковому етапі становлення України як незалежної і суверенної держави. При цьому, керівництво країни розглядало і



продовжує розглядати позаблоковий статус як тимчасове явище, властиве певному історичному періоду розвитку України.

Зміни у воєнно-політичній ситуації в Європі внаслідок другої хвилі розширення НАТО та його внутрішньої трансформації поставили Україну перед новими реаліями, за яких позаблоковий статус втрачає продуктивне значення в сенсі обороноздатності країни. Відтепер усі західні та південно-західні сусіди України є членами НАТО. На перший план у відносинах України з ними у сфері безпеки і оборони виходить не двостороннє співвідношення сил, а сумарний оборонний потенціал країн-членів Альянсу. Україна виявилася затиснутою між сферами впливу НАТО і Росії. Це вимагає від неї здійснення остаточного геополітичного вибору замість дотримання балансу в рівнях співробітництва з НАТО та Росією.

Зміни міжнародних реалій були враховані в першій редакції нової Воєнної доктрини України⁵. У ній відбивається динаміка офіційних поглядів на принципи оборони країни. Якщо за позаблокового статусу оборона країни мала здійснюватися за принципом кругової оборони, потім, за умов зниження бойового потенціалу ЗС та обороноздатності країни — за принципом оборони на одному з найбільш загрозливих стратегічних напрямків, то тепер, забезпечення воєнної безпеки України, *по-перше*, розглядається в ширшому плані (не лише як оборона), *по-друге*, "здійснюється відповідно до базових концепцій:

- ❖ воєнно-політичного партнерства, що передбачає обґрунтовану, виважену воєнну політику і спрямоване на підвищення стратегічної стабільності в Центральній і Східній Європі, зниження рівня загрози національній безпеці України у воєнній сфері з використанням політичних, економічних та інших засобів;

- ❖ запобігання можливій збройній агресії шляхом її воєнно-силового стримування, зокрема шляхом створення загрози заподіяння потенційному агресору шкоди, не адекватної очікуваній, у разі застосування воєнної сили проти України;

³ Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року. — Київ, 2004, с.64.

⁴ "Досягнення майбутнього обрису ЗС України... буде здійснено у два етапи: перший — 2004–2009 роки; другий — 2010–2015 роки. З урахуванням специфіки перший етап розподіляється на дві фази: перша — 2004–2005 роки; друга — 2006–2009 роки". Див.: Стратегічний оборонний бюлетень..., с.114.

⁵ Затверджена Указом Президента України №648 від 15 червня 2004р.

❖ відсічі збройній агресії, яка передбачає використання всіх необхідних форм і способів збройної боротьби для припинення агресії на початковій стадії, завдання агресору поразки та примушення його до припинення воєнних дій”⁶.

Однією з головних умов забезпечення воєнної безпеки України, пріоритетом зовнішньої і внутрішньої політики визначався вступ до НАТО. Проте, в цій частині текст нової Воєнної доктрини (через місяць після затвердження) був змінений⁷ — замість вступу до НАТО з’явилося попереднє формулювання — “проведення політики євроатлантичної інтеграції”. Тобто, за дуже короткий проміжок часу сталася раптова зміна зовнішньополітичного курсу України — чітка орієнтація на вступ до Альянсу поступилася звичайному співробітництву з ним. Знаковими у цьому контексті є заяви прем’єр-міністра, кандидата на пост Президента України В.Януковича про те, що Україна не має намірів вступати до НАТО⁸.

Попри всі реверанси на адресу євроатлантичної інтеграції і наближення до євроатлантичних стандартів, змінена редакція Воєнної доктрини позбавляє відповіді на головне питання військового будівництва: на яку модель воєнної безпеки має орієнтуватися Україна — колективну чи індивідуальну? Тим часом, саме від цієї відповіді визначальним чином залежать підходи до побудови системи забезпечення воєнної безпеки країни. Відтак, через розпливчато визначений політичний курс під сумнівом залишається оптимальність визначених в Оборонному бюлетені параметрів нової моделі ЗС, їх склад, функції, структура видів, завдань, принципи комплектування, оснащення, а також оцінки потрібних ресурсів і термінів реформування.

Отже, **передбачена Оборонним бюлетенем модель ЗС не може бути завершеною і, тим більше, реалізованою без остаточного визначення воєнно-політичного курсу держави, пов’язаного з набуттям членства в НАТО.** За існуючих ресурсних обмежень позаблоковість не є оптимальним варіантом забезпечення воєнної безпеки України. Тому мають бути переглянуті заявлені нещодавно нові зовнішньополітичні пріоритети, і вступ до Альянсу має розглядатися як найбільш реальний та економічно виправданий спосіб забезпечення національних інтересів України.

На жаль, після Стамбульського самміту НАТО (липень 2004р.) відбувається віддалення України від вимог НАТО стосовно насамперед внутрішньополітичних питань. Погіршилася ситуація зі свободою ЗМІ, занепокоєння міжнародних організацій викликає стан захисту громадянських прав і свобод, а також виборчий процес в Україні, зокрема його прозорість і демократичність. Саме ці внутрішньополітичні питання є ключовими для Альянсу, вирішальними для запрошення до нього тієї чи іншої країни.

Для набуття членства в НАТО необхідно насамперед змінити концептуальні підходи у стратегії євроатлантичної інтеграції України. Вони мають базуватися на наступних принципах.

1. Першочерговою метою у відносинах з Альянсом має стати вступ України до НАТО, а не довготривала євроатлантична інтеграція з невизначеною перспективою, яка ні до чого конкретного не зобов’язує сторони. Необхідно відійти від філософії “особливого партнерства” чи “поглибленого співробітництва”, яка в сучасних умовах вже себе вичерпала.

Відповідно до цієї мети потрібно переробити всі керівні документи, що регламентують політику євроатлантичної інтеграції України. Це стосується зокрема Цільового плану Україна-НАТО на 2005р., успішна реалізація якого має розглядатися сторонами як важлива передумова приєднання України до Плану дій щодо набуття членства в НАТО (ПДЧ).

Цільовий план на 2004р. повторює структуру ПДЧ, але за своїм змістом хвибує на надто велику абстрактність, механічний набір цілей без визначення їх пріоритетності, хаотичне наповнення заходами, що не завжди підпорядковані головній меті. Так, з усього комплексу цілей та заходів лише ціль П.АІ “Реформування Збройних Сил” оновлена більш-менш конкретними заходами, що відповідають головній меті. Весь інший зміст — це загальнодержавні заходи, що або зовсім не пов’язані з набуттям Україною членства в НАТО, або пов’язані з ним опосередковано. Отже, хибність такого методологічного підходу може бути усунута селекцією цілей відповідно до головної мети.

2. Визначення короткострокових та середньострокових цілей співробітництва України з НАТО мають найбільшою мірою відповідати досягненню головної мети — вступу України до Альянсу.

На короткострокову перспективу ці цілі мають забезпечити набуття Україною статусу кандидата на членство в НАТО. Для цього необхідно: *по-перше*, завоювати довіру країн НАТО до України, до її відданості євроатлантичним цінностям і намірів стати членом Альянсу; *по-друге*, продемонструвати спроможність робити реальний внесок у колективну оборону, підтримання миру та інші місії Альянсу.

Середньострокова перспектива повинна передбачати набір таких цілей, які б дали можливість успішно пройти юридичний етап набуття членства в НАТО. На відміну від короткострокових, пов’язаних переважно з військовими та політико-дипломатичними питаннями, середньострокові цілі передбачають трансформацію соціально-політичної, економічної, духовної сфер суспільства. Такі цілі не можуть бути досягнуті за короткий проміжок часу, оскільки вони передбачають більш глибокі зрушення, наближення не лише ЗС, а й усієї країни до стандартів Альянсу. У воєнній і політичній сферах це означає набуття спільного мислення і спільної стратегічної культури, не сумісних з радянськими стереотипами. Реалізація таких цілей — тривалий процес звільнення від пост-радянськості (в її тоталітарному сенсі) в підходах до управління країною, світоглядних і політичних цінностей. ■

⁶ Стаття 7 Воєнної доктрини України. Текст Воєнної доктрини розміщений в цьому журналі.

⁷ Указ Президента №800 від 15 липня 2004р.

⁸ Див., наприклад: Виступ Прем’єр-міністра України В.Януковича перед учасниками II Зборів офіцерів Збройних Сил України; <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=interv&sub=int63>.

ІНТЕГРАЦІЯ В НАТО: ВИБІР МІЖ МІФАМИ І ПРАВДОЮ*



Джеймс ШЕРР,
провідний науковий співробітник
Центру дослідження конфліктів, Велика Британія

Виборча пора завжди сприяє появі міфів. Особливо родючим ґрунтом для них є страх і необізнаність, які зазвичай зростають під час виборчої кампанії. Крім того, в будь-якій країні і в будь-яку пору необізнаності та міфів найбільше, коли йдеться про закордонні справи.

Питання членства України в НАТО як “кінцевої” мети було офіційно поставлене на порядок денний 23 травня 2002р. Але 15 липня 2004р. Президент Л.Кучма посяв щодо цього певні сумніви, вилучивши згадку про членство в НАТО з Воєнної доктрини України. Відтоді багато впливових осіб українських військових та безпекових структур — і низка відданих своїй справі професіоналів — намагалися розвіяти ці сумніви. Однак, принаймні двічі під час виборчої кампанії прем’єр-міністр В.Янукович їх лише підсилював.

І він мав рацію. Членство в НАТО не є “природним” або “неуникним” вибором для будь-якої країни. Це складний вибір, він вимагає кардинальних змін у побудові зовнішніх взаємин та організації внутрішніх справ. Він вимагає підтримки всієї нації, а не лише еліти, і не може бути зроблений за лаштунками. Він вимагає обговорення.

Але обговорення має ґрунтуватися на фактах, а не на міфах. На жаль, чимало пронатовських політиків в Україні не спромоглися започаткувати таке обговорення, а багато антинатовських політиків дуже слабо усвідомлюють або розуміють факти. Останнє певною мірою можна вибачити, адже не всі факти є простими, чимало з них часом змінилися, і нарешті, не натовські чиновники, а уряди та парламенти країн-учасниць мають вирішувати, які саме факти — і які критерії — слід насамперед брати до уваги.

І якщо це справа не натовських чиновників, то тим більше це стосується їх радників, чиї погляди — включно з викладеними нижче — є лише їх власними поглядами.

Що потрібно для членства в НАТО

Найперше і найочевидніше — членство вимагає зобов’язання виконувати обов’язки, визначені у Північно-Атлантичному договорі. Друге і дещо менш очевидне: воно вимагає спроможності це робити. Проте, *обсяг і характер* цих спроможностей є предметом дискусії. Усі союзники визнають свій обов’язок мати певні спроможності для власного захисту та певні спроможності для участі в колективній безпеці та обороні. Але розподіл ресурсів для виконання цих двох завдань у різних союзників суттєво відрізняється, залишаючись, зрештою, предметом національних рішень. Сьогодні, не будучи членом НАТО, Україна вкладає великі кошти у власну оборону і водночас робить вагомий внесок у колективну безпеку, в т.ч.

багатонаціональні операції під проводом НАТО. Крім того, її найбільш серйозна схема узгодження пріоритетів і ресурсів — Оборонний огляд — була складена за консультативною допомогою НАТО. У разі вступу до НАТО захист України від збройного нападу стане колективним обов’язком, а Україна візьме на себе відповідний обов’язок стосовно інших держав. Її оборонні функції, плани та їх виконання стануть предметом спільного обговорення і — так само, як і для інших союзників — періодичних суперечок. Але Україна сама визначатиме ці функції та ресурси для їх виконання. НАТО не буде робити цього за неї.

По-друге, членство в НАТО вимагає і передбачає доведену відданість цілям, визначеним у Плані дій Україна-НАТО, насамперед у Першому розділі,

* Погляди автора, викладені у статті, є його особистою точкою зору і не обов’язково збігаються із позицією Міністерства оборони Великої Британії та НАТО.

що зосереджується на зміцненні демократичних цінностей та реформуванні внутрішніх інститутів і практики їх діяльності. Хоча План дій рівною мірою стосується як України, так і НАТО, відданість України цим цілям викликає сумніви за її межами і є предметом дискусій всередині країни. Крім того, дехто в Україні сумнівається у справжній відданості НАТО цим цілям. Дійсно, хіба салазарівська Португалія, Греція “чорних полковників” та керована чередою військових режимів Туреччина не були членами НАТО? Звісно, були, але в часи, коли головним фактором міжнародних відносин була “холодна війна”, і багато хто побоювався її перетворення на “гарячу”. НАТО не позбавлений спільної риси, яку мають люди і країни — поступатися принципами перед лицем очевидної і невідворотної загрози. Але відступ від принципів не тотожний їх відсутності. Незалежно від поглядів на історію “холодної війни”, сьогодні цінності є важливим елементом ідентичності та мети НАТО. Вони важливі для його єдності та “зобов’язуючих зв’язків”. Можливість приєднання до “товариства спільних цінностей” була важливою причиною, що спонукала країни Центральної Європи вступити до НАТО по закінченні “холодної війни”. Якщо така перспектива непокоїть Україну, замість того, щоб приваблювати її, то НАТО навряд чи розглядатиме Україну як гідного кандидата.

По-третє, членство в НАТО передбачає, що Україна не приєднуватиметься до конкуруючих або несумісних з ним структур безпеки. Втім, слід зауважити, що членство в НАТО не виключає інших відносин у сфері безпеки. І США, і Велика Британія, і Франція мали відносини у сфері безпеки з країнами, що не були членами НАТО, та оборонні зобов’язання за межами НАТО (що переконливо продемонструвала іракська кампанія). Але жодне з цих зобов’язань не суперечило зобов’язанням перед НАТО, не кажучи вже про цілісність їх збройних сил та структур безпеки. Слід також зазначити, що членство в НАТО не обов’язково виключає перебування іноземних, не належних до сил НАТО в Україні, тобто, якщо перебування військ іноземних держав не порушує зобов’язання країни-члена перед НАТО. Проте важко уявити собі, щоб у Північно-Атлантичній раді, не кажучи вже про національні парламенти, не виникли питання, якщо під час вступу України до НАТО виявиться, що Чорноморський флот базується на основі таємних угод або навіть угод, що обмежують суверенітет України чи завдають шкоди НАТО. Країни-учасниці НАТО також мають бути переконані, що українським службам розвідки, контррозвідки та безпеки можна довіряти, що вони віддані цілям Альянсу і є відповідальними в рамках цивільного демократичного контролю.

Чого НАТО не вимагає

Насамперед, НАТО не вимагає відмови від національного суверенітету і не має структури або органу, якому його можна було б передати. Основою Північно-Атлантичного договору є суверенітет країн-членів, що відбивається в його інституційних структурах. У мирний час Північно-Атлантична рада приймає рішення консенсусом, тобто за згодою її учасниць: цей факт мав стати очевидним в Україні перед війною в Іраку (коли чотири країни заблокували спроби надати допомогу Туреччині згідно статті 4 Договору) та після неї (коли така ж кількість членів заблокувала пропозицію про те, щоб НАТО відіграв ключову роль у підтриманні безпеки в повоєнному Іраку). Крім



того, у мирний час військові командування і штаби НАТО не мають у своєму розпорядженні збройних сил. Ці сили повністю перебувають під національним командуванням. Штаби НАТО мають повноваження лише радити, переконувати і розробляти плани.

Під час війни країни-учасниці зобов’язані зробити внесок в “колективну самооборону”. Але їх не примушують це робити, і не існує засобів їх примусити. Зобов’язання, викладені у статті 5 Договору, добре відомі: “Сторони погоджуються, що збройний напад на одну або кількох із них у Європі чи у Північній Америці вважатиметься нападом на них усіх”. Але друга частина цього речення менш відома: “у разі здійснення такого нападу” кожен союзник “надасть допомогу тій Стороні або Сторонам, які зазнали нападу... здійснить такі дії, які він вважає необхідними, включаючи застосування збройної сили...” Загалом, не Верховний Головнокомандувач НАТО і тим більше не уряд закордонної держави вирішує, чи слід і коли слід національному уряду передавати свої збройні сили під командування НАТО. Це рішення приймає кожна країна-учасниця.

Отже, НАТО не є західним відповідником Варшавського договору. Колективна оборона є обов’язком, який учасники беруть на себе, а не який їм накидають іззовні. Для НАТО це служить серйозною пересторогою при прийнятті нових членів, оскільки нинішні учасники мають бути впевнені, що ті виконують свої зобов’язання і не знехтують ними. Звідси випливає вимога, щоб вступу до НАТО передував консенсус щодо членства, єдність у всій країні, а не лише в уряді. Україна не зможе увійти у “відкриті двері” членства в НАТО, доки члени Альянсу не переконаються, що нація єдина у своїй готовності взяти на себе договірні зобов’язання і виконати їх.

По-друге, НАТО не вимагає взаємосумісності як передумови членства. Проте в Україні багато хто певен у протилежному, бо підвищення взаємосумісності є головною темою обговорення між НАТО та Україною і однією з головних цілей спільних військових навчань. Так і має бути, адже взаємосумісність є важливою темою дискусій між самими членами НАТО. Хіба може бути інакше? На відміну від колишнього Варшавського договору, НАТО не наві’язує своїм членам Альянсу спільну військову доктрину і навіть не має для

цього засобів. Систему комплектування, підготовки, фінансування, оснащення та розгортання національних збройних сил визначають національні уряди та законодавчі органи, і розбіжності, які при цьому виникають, часто є суттєвими. З часу створення Альянсу взаємосумісність є не так фактом, як метою. Це пояснює залежність у спільних операціях від багатонаціональних структур управління НАТО, які, подібно до роз'єму адаптора, забезпечують відносно узгоджені і взаємодоповнюючі дії різних військових частин та підрозділів.

Звичайно, спільних елементів у національних збройних силах членів НАТО набагато більше — так само, як і спільної робочої культури, — ніж у їх збройних сил та Збройних Сил України. Але хоч би які механізми розроблялись, багатонаціональні операції завжди посилюють явище, яке Клаузевіц називав “тертям”. І то не лише в рамках НАТО. Проблеми взаємосумісності між видами збройних сил США постійно призводять до розслідувань, скарг і подекуди скандалів. Так, одним із головних висновків так званої “Комісії 11 вересня” було те, що до зазначеної вікопомної дати розвідувальним, контррозвідувальним і правоохоронним органам США серйозно бракувало здатності обмінюватися інформацією та об'єднувати ресурси.

Більша помилка про “взаємосумісність з НАТО” таїть у собі меншу: ніби взаємосумісність досягається закупівлею однотипної техніки. Але чим можна підтвердити це досить поширене припущення? Скільки країн НАТО відмовилися від власних систем закупки озброєння? Які країни НАТО мають однакову техніку й стратегію? Збройні сили, які традиційно добре взаємодіють між собою — як-от американські та британські, — часто використовували зовсім різні види сучасної техніки та озброєнь. Коли йдеться про Україну, представники НАТО підкреслюють: сучасна українська техніка буде достатньою мірою сумісною з НАТО за умов належного інвестування в системи командування, управління та зв'язку. В.Шкідченко і Є.Марчук це розуміли. Але цього не розуміють багато інших людей.

Справжньою проблемою для взаємосумісності є командна і робоча культура Збройних Сил України. Проте багато українців не звертають на цю проблему уваги. В американських, британських, французьких, німецьких збройних силах усі старші офіцери (від майора) навчені оцінювати ситуацію самостійно; від них очікують надання рекомендацій начальникам до видачі наказу; їм дозволено ставити наказ під сумнів, і вони мають приймати рішення, навіть коли наказів немає. Багато із цих вмінь вимагається і від молодших офіцерів. Офіцери НАТО, звичайно, хотіли б, щоб їх українські партнери відповідного рангу виявляли такі самі вміння і демонстрували такий самий рівень відповідальності та ініціативи. Якщо це станеться, шестерні багатонаціональної операції зчепляться; якщо ні, вони загрузнуть, і операція не дасть бажаного результату. Подолання цього низькотехнічного розриву є непростим завданням, оскільки для перебудови системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів потрібні значний час і кошти. Але фінансові витрати на інвестування в кадри набагато менші,



а практичні результати — більші, ніж від інвестування в техніку. Кандидати на вступ до НАТО не повинні були усувати ці проблеми до набуття членства. Але вони повинні їх розуміти і серйозно ними займатися.

Нарешті, поширеною є думка, що НАТО зруйнує оборонно-промисловий комплекс України. Ця думка — помилкова, оскільки в найгіршому випадку НАТО залишиться так само байдужим до українського оборонно-промислового комплексу, як і зараз. Як уже зазначалося, Альянс не має принципових заперечень проти модернізації Збройних Сил України українською технікою та озброєнням. Що стосується механізмів і бар'єрів захисту цього комплексу та його “секретів”, то НАТО теж навряд чи висловлюватиме якісь заперечення. Членство в НАТО, безумовно, не зобов'язує військово-промислові фірми США, Великої Британії і Франції ділитися одне з одним своїми комерційними та технічними секретами, хоча вони, як члени НАТО, роблять це охочіше, ніж це зараз вважає прийнятним Україна.

Головна загроза для українського ОПК походить не від НАТО, а від ринкової економіки та зростаючої глобалізації. Членство в НАТО може зробити цю реальність більш очевидною, більш помітною і більш загрозливою для впертих поборників традицій. У разі вступу до НАТО цей комплекс може привертнути набагато більшу увагу західних партнерів, ніж дотепер. Проте ці партнери майже напевне не вітатимуть методи ведення справ, що використовуються підприємствами ОПК, і те, як вони себе захищають від конкуренції. Складовим цього комплексу доведеться вибирати між другорядною, але дуже вигідною участю у спільних підприємствах та статус-кво. Поза сумнівом, для деякого статус-кво дуже вигідний. Для інших він означає злидні. Для всіх він означає велику залежність від держави. З плином часу ОПК та державі доведеться вирішувати, чи надалі захищати “передові технології” пізньої радянської епохи, чи відкриватися для технологій ХХІ століття. НАТО не проситиме Україну робити цей вибір. Його змушена буде зробити Україна. ■



Георгій КРЮЧКОВ,
голова Комітету Верховної Ради
України з питань національної
безпеки і оборони

— Якими мають бути пріоритети реформування Збройних Сил України на нинішньому етапі військового будівництва? Якими є перспективи виконання вже прийнятих програм реформування Збройних Сил?

Якщо політична ситуація в Україні під час президентської виборчої кампанії і після неї радикально не зміниться, то є підстави очікувати, що реформування і розвиток Збройних Сил (ЗС) України, інших складових Воєнної організації держави відбуватиметься послідовно й активно. Зменшення чисельності ЗС, збільшення (порівняно з 2004р.) бюджетних асигнувань на оборону, яке передбачається проектом Закону “Про Державний бюджет України на 2005 рік”, дозволить забезпечити реалізацію ухвалених Верховною Радою України законодавчих актів стосовно здійснення воєнної реформи, соціального захисту військовослужбовців, які звільняються з армії у зв’язку з реформуванням ЗС, поетапного усунення диспропорцій у пенсійному забезпеченні колишніх військових, залежно від часу звільнення зі служби.



Буде зроблений перший (правда, поки що незначний) крок у зміщенні акцентів у військовому будівництві на: **переоснащення армії сучасною бойовою технікою та озброєннями; підготовку Об’єднаних сил швидкого реагування; забезпечення живучості арсеналів, баз і складів озброєння, ракет і боєприпасів; утилізацію звичайних видів боєприпасів, непридатних для подальшого використання та зберігання, створення для цього відповідних потужностей; здійснення соціальних програм, насамперед — вирішення житлової проблеми. Особливу увагу буде приділено зміцненню розвідувальних підрозділів, оснащення їх новітніми технічними засобами.**

Усе це має підпорядковуватися вирішенню головного завдання — мати в результаті реформування мобільні, оптимальні за чисельністю, добре підготовлені, оснащені сучасною бойовою технікою та озброєннями, всебічно забезпечені Збройні Сили, здатні виконати їх конституційний обов’язок із захисту Вітчизни, її суверенітету, територіальної недоторканності. ■



Олександр КУЗЬМУК,
міністр оборони України*

— Які із загроз у воєнній сфері є для України найбільш актуальними і до чого потрібно готуватися Збройним Силам України?

Перш за все, вважаю, що загрози широкомасштабної збройної агресії для України зараз немає.

Україна сама, своєю політикою досягла того, що зараз практично вирішено проблемні питання, в т.ч. з усіма нашими сусідами. Тут можна згадати США і НАТО в контексті ядерного роззброєння, а також Росію і Румунію в контексті спільних кордонів. Однак потрібно й надалі порушувати питання про невиконання зобов’язань щодо гарантування безпеки Україні з боку ядерних держав, зокрема, Сполучених Штатів Америки і Росії.

Слід також відзначити, що багато часу ми витратили на розмірковування про нейтралітет, хоча зараз ясно, що **майбутнє України — в системі колективної безпеки.**

Водночас, треба знову наголосити, що зараз широкомасштабної воєнної загрози для України немає. Немає ні загрози регіональної війни — конфлікту високої інтенсивності за участю України, ні загрози локальної війни. Однак, існує можливість втягування України у воєнні конфлікти за її межами. Крім цього, ситуація може змінитися, і не можна виключати виникнення у майбутньому збройних конфліктів поблизу кордонів України. Так, далеко не все вирішено на Балканах; неспокійно на Кавказі...

Тому Україні потрібні боездатні Збройні Сили, готові в разі раптового погіршення обстановки захистити країну від загроз національній безпеці у воєнній сфері. ■

* О.Кузьмук відповідав на питання 25 серпня 2004р., до призначення на посаду міністра оборони України 24 вересня 2004р., як народний депутат України, член Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони.





Володимир ВАГАПОВ,
експерт з військових питань

— Якими є найбільш важливі і невідкладні завдання військового будівництва на нинішньому етапі і чому?

Визначати завдання у сфері військового будівництва — хліб і відповідальність державних діячів. Завдання експерта — дослідження проблеми, пошук перешкод, що заважають її вирішенню. Тому пропоную обмежитися експрес-аналізом сьогоденної ситуації на майданчику військового будівництва.

Треба визнати, що Україна на чотирнадцятому році незалежного існування не має добре підготовлених та оснащених збройних сил, які відповідали б суспільному замовленню і були б адаптовані до нових вимог безпеки; що кошти і ресурси, витрачені на військо за минулі роки, не дали жодних дивідендів національній безпеці, а кошти від економічної та господарської діяльності збройних сил, від наданих послуг та реалізації надлишкового майна не пішли на фінансове забезпечення капітальних оборонних витрат, на будівництво житла для військових.

До честі військових, вони якимось чином все ж виконують основні завдання мирного часу, що підтверджується, наприклад, високими експертними оцінками дій українського військового контингенту під час миротворчих операцій. Мені пощастило почути слова: “Українські солдати чудові”. Так оцінив підготовку українських військових, які брали участь у миротворчій операції у Косово під проводом НАТО, Верховний Головнокомандувач Об’єднаними силами НАТО в Європі генерал Дж.Ролстон у промові на міжнародній конференції “Розбудова життєво важливого партнерства США — Україна”.

Українське військо схоже на довгобуд, де через відсутність коштів та ідейну застарілість проекту будівництво припинене, а проект, що відповідав би реаліям сьогодення, немає. Стратегічний оборонний бюлетень на період до 2015р. можна розглядати лише як декларацію про наміри, а не проект будівництва Збройних Сил.

Бюлетень свідчить лише про те, що на сьогодні українські політики визначилися: наша стратегічна мета — вступ до НАТО, тому, з огляду на систему колективної безпеки Альянсу, Україні буде достатньо нечисельної армії, призначеної для миротворчих операцій та бойових дій на рівні локальних конфліктів, а не для широкомасштабних військових операцій. Тим часом, проект будівництва повинен базуватися на міцному науковому підґрунті та містити, крім кінцевої мети, конкретну технологічну документацію і часовий мережний графік з конкретно зазначеними термінами постачання потрібних ресурсів.

Найкраще рішення — знайти компроміс між фінансовими можливостями та амбіційністю намірів, замовити справжній проект, зачистити будівельну ділянку (що зараз і робиться шляхом обвального скорочення війська) і почати будівництво з нульового циклу. Таким чином, **перша перешкода розбудові війська — відсутність сучасного науково обґрунтованого**

проекту військового будівництва, який враховував би ресурсні обмеження, тобто реальні можливості держави з його забезпечення.

Хоча воєнна сфера — не серед пріоритетних для українських громадян, однак навряд чи знайдеться хтось, хто заперечуватиме необхідність мати в державі професійну армію, розуміючи під цим терміном військо високого гатунку, що складається з добре навченого контингенту натренованих, здорових фізично і морально чоловіків рядового та сержантського складу, кмітливих офіцерів з відповідним вишколом, які дбають про підлеглих, невеликого числа розумних і порядних генералів. Усі — за армію, оснащену найсучаснішою військовою технікою та озброєнням. Але для створення та утримання професійного війська треба дуже багато грошей. Коли вже з’явилося бажання мати сучасні, добре навчені Збройні Сили, то треба заробити на це гроші. Світла мрія громадян України про гідне їх військо може здійснитися лише за умови значних вкладень у військову справу. Спочатку — **значне піднесення економіки, потім — воєнна реформа. Але сьогодні не можна бути впевненим, що народ України може дозволити собі значні капіталовкладення в оборонну сферу. Тому друга перешкода розбудові війська — низький рівень економічного розвитку держави.**

Під час економічних катастроф (а саме економічною розрухою характеризується початок розбудови незалежної України), державі не до війська, а громадян його проблеми зовсім не обходять — їм би самим вижити. Якість вишколу, стан зброї та військової техніки в такі часи, безумовно, не поліпшуються. Більш імовірними стають помилки особового складу та відмови техніки, що призводять до подій з трагічними наслідками. У свою чергу, це спричиняє дедалі більш негативне ставлення населення до війська, зневіру військових у собі, у своїй необхідності державі та народу. Не варто очікувати зростання поваги до війська під час його обвального скорочення — особливо, коли такий стан затягується на роки. Найбільш руйнівним для бойового духу військовослужбовців стає їх вимушена бездіяльність, коли немає можливостей займатися підвищенням професійного рівня, бойової готовності підрозділів. Пілот, якому ми купуємо гасу всього на кілька годин польотів на рік, вже не довіряє сам собі. До того ж, людський контингент у погонах не має стовідсоткового імунітету від соціальних хвороб суспільства, що теж послаблює військо. А отримання військовими дозволу від держави на комерційну діяльність значною мірою сприяло моральній деградації багатьох офіцерів. Сумний висновок, але за минулі роки значна частина офіцерського корпусу втратила позитивну мотивацію до служби, бойової роботи, вдосконалення професійних навичок. І це є третьою перешкодою розбудові війська.

Розумію, що картина дещо сумна, але підстави для оптимізму є, оскільки зараз ми бачимо значну активізацію діяльності виконавчої та законодавчої гілок влади в оборонній сфері та стабільні позитивні тенденції розвитку економіки України.

До речі, невикористаною можливістю у побудові професійного війська була Національна гвардія України (створена в 1991р.) — елітне військове формування з ретельно відібраним особовим складом, який мав високу професійну мотивацію, добрі фізичні дані та фахову підготовку. Але Національна гвардія була ліквідована, хоча могла б стати наріжним каменем у фундаменті того професійного війська, яке зараз потрібне Україні. ■

РЕФОРМА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ: АСПЕКТЫ И ТЕНДЕНЦИИ*



Сергей ГОНЧАРОВ,
директор военных программ
Центра оценки политических рисков

В настоящий момент ситуация с проведением военной реформы обстоит, пожалуй, наименее благоприятно за всю новейшую историю Украины — во всяком случае, поскольку речь идет о военной реформе в “узком” смысле этого понятия — как адаптации к современным требованиям и реальным возможностям страны собственно базового элемента национальной Военной организации — Вооруженных Сил Украины (ВСУ).

Необходимость серьезной “реструктуризации” и значительного сокращения численности ВСУ все эти годы осознавалась и властью, и обществом. Иное дело, что шли упорные, даже ожесточенные споры о характере, масштабах, сроках и прочих аспектах преобразования Вооруженных Сил Украины из “осколка Советской Армии и Военно-Морского Флота” в дееспособный военный механизм независимого государства.

Безусловно, ощутимое негативное влияние на процесс реформирования оказывал и “синдром доброго католика” у высшего военного и военно-административного руководства ВСУ, частью “стихийно”, а частью вполне осознанно исповедовавшего в вопросах военной реформы принцип: “Господи, заberi меня на небо! Но сделай это как можно позже!” Что в данной ситуации должно было бы звучать приблизительно так: “Пусть военная реформа состоится. Но тогда, когда это уже не будет затрагивать наши интересы...”

Реформирование через сокращение

Как это ни покажется циничным, после уничтожения Войсками ПВО Украины российского самолета Ту-154 осенью 2001г., сложились исключительно благоприятные социально-политические предпосылки для того чтобы от непрерывно “притормаживаемого” механического сокращения отечественных ВС перейти к их действительному реформированию. Страшная катастрофа над Черным морем показала всем — даже самым консервативным и слабо подготовленным представителям военной и административной элиты Украины: дальнейшее сохранение существующего положения вещей в оборонной сфере абсолютно нетерпимо, поскольку вплотную ставит государство и общество перед ситуацией, когда ВСУ начинают превращаться в одну из главных угроз национальной безопасности страны.

К сожалению, прошедшие три года должным образом использованы не были. Причем главным препятствием стал откровенный “организационный

авантюризм” Министерства обороны (МО) Украины. Сравнивая численные параметры, на которые должны были выйти ВСУ после завершения основного этапа реформирования, нетрудно заметить, что в течение 2003-2004гг. произошла скачкообразная “количественная радикализация” процесса (таблица “Эволюция фактических и предполагаемых основных численных параметров ВСУ в 2001-2010гг.”). Если согласно планам, утвержденным в бытность руководителем оборонного ведомства В.Шкидченко, сокращение (и сопутствующую ему реструктуризацию ВСУ) предполагалось осуществить в течение девяти лет (2002-2010гг.), то министр обороны Е.Марчук не просто полагал возможным еще больше “углубить” соответствующие мероприятия, но и намеревался уменьшить первоначальные сроки их реализации всего до двух лет (2004-2005гг.).

Правда, выполнение столь амбициозной задачи несколько облегчалось тем, что “модель сокращений-2004” отталкивалась от более компактных ВСУ конца 2003г., чем аналогичная “модель-2002” (базой которой

* Друкується мовою оригіналу.

Эволюция фактических и предполагаемых основных численных параметров ВСУ в 2001-2010гг.

Годы	2001 (штат)	2003 (штат)	2005 (план 2002г.)	2005 (план 2004г.)	2010 (план 2002г.)
Личный состав, тыс. чел.	400	355	350-375	200	До 260
В т.ч. военнослужащих, тыс. чел.	310	266,5	275-295	160	200
Из них офицеров, тыс. чел.	84,5	69***	Ок. 66	33,5****	Ок. 44
Основные боевые танки	3800*	1790	2300*	879	До 2000
Боевые бронированные машины	4600*	3788	3800*	2448	< 3500
Артиллерийские системы (калибром 100 мм и выше)	Ок.5000	2071	2100*	1522	< 2000
Боевые самолеты	680*	275	320	178	До 300
Боевые и транспортно- боевые вертолеты	150**	186	130**	160	До 120**
Боевые корабли	18	18	До 20	16	До 20

* Округленные цифры.

** Только боевые.

*** Оценка на основе данных Генерального штаба ВСУ за 2002-2003 гг. (округленно).

**** Оценка на основе данных Генерального штаба ВСУ за 2002-2003гг. и плана сокращений на 2004-2005гг.

служили национальные ВС конца 2001г.). Однако это “смягчающее обстоятельство” мало повлияло на степень реалистичности нового варианта военной реформы.

Впрочем, было бы несправедливо приписывать стремление к сокращению ВСУ методом “кавалерийского наскока” одному Е.Марчуку. Как видно из приведенных данных, критический перелом в динамике процесса произошел в 2003г. (и соответственно, учитывая определенную инерционность военно-бюрократической машины, был запланирован не позднее конца 2002г.).

И во всяком случае, следствием “PR-ориентированного” реформирования ВСУ стало усугубление существующих и возникновение новых дисбалансов в структуре военного механизма украинского государства.

Аспекты сокращения: проблема диспропорций

Резкое уменьшение количества вооружений и военной техники (ВВТ) в организационно-штатной структуре ВСУ почти не сопровождается фактической утилизацией. Происходит формально-декларативное “выведение из штат” избыточных вооружений, которые по-прежнему остаются на балансе МО. Это не только не позволяет существенно сократить количество воинских частей (происходит лишь перепрофилирование их из боевых и обеспечивающих формирований в базы хранения), но и (на фоне сокращения численности личного состава) порождает проблему нехватки людских ресурсов для решения даже таких элементарных задач, как надлежащая охрана складских объектов¹.

Формально сокращенные, но фактически сохраняющиеся в арсеналах излишки ВВТ к началу 2004г. составляли: по основным боевым танкам (ОБТ) — 1954 единицы; по боевым бронированным машинам (ББМ) — 904; по полевым артиллерийским системам

калибром 100 мм и выше — 1621, боевым самолетам — 522 единицы. При этом, в течение 2004г. из состава ВСУ дополнительно будет выведено в общей сложности 781 единица ОБТ, 1170 — ББМ, 519 единиц тяжелых артиллерийских систем, не менее 67 летательных аппаратов военного назначения и т.д. В результате — ситуация с “заштатными арсеналами” обострится еще больше. Говорить о катастрофическом положении с хранением сверхнормативных боеприпасов, запасов взрывчатых веществ и ракетного топлива особой необходимостью нет: за последние полгода состояние дел в этой сфере стало известно и самым далеким от проблем Вооруженных Сил гражданам Украины.

Следует особо подчеркнуть, что, по имеющимся данным, пока нет даже намека на какие-либо *фактические* подвижки в проблеме утилизации. Так, в 2000-2002гг.² из 285 единиц бронетехники, реально утилизированных в этот период, только 92 (!) изделия были демонтированы на производственной базе МО Украины — остальные поставлялись на экспорт. Однако при нынешних темпах сокращения ВВТ на этот путь рассчитывать почти не приходится.

Усугубление кадрового вопроса

В результате военной реформы, **удельный вес офицерского состава среди военнослужащих ВСУ** предполагается сократить до 21%. С учетом предполагаемого упразднения института прапорщиков/мичманов, это совершенно неприемлемо для насыщенных техникой ВС (в которых, к тому же, нормальный штат мирного времени будет составлять лишь примерно 50% штатов военного времени). Практика показывает, что планируемая доля офицеров в общей численности военнослужащих ВСУ достаточна только в случае создания в отечественной армии сильного и достаточно многочисленного корпуса унтер-офицеров³.

Не оптимальны и предлагаемые военным ведомством **соотношения различных категорий командного состава внутри офицерского корпуса**. Доля высших (генеральских и адмиральских) офицерских должностей предполагается на уровне 0,12% (один генерал/адмирал на 800 военнослужащих). Между тем, из опыта стран “старых” членов НАТО следует, что эту пропорцию вполне достаточно поддерживать на уровне 1:1500-2000, максимум 1:1000. Широко разрекламированное “глубокое сокращение численности старших офицеров” также трудно назвать большим прогрессом. Если в конце 2003г. один офицер ВСУ в звании “полковник”/“капитан 1 ранга” приходился на 40 военнослужащих (всего в этом звании пребывали примерно 6600 человек), то в дальнейшем этот показатель должен составить 1:48 (3300 человек). Конечно, такое продвижение лучше, чем ничего. Но не приходится полагать, что оно обеспечит решение традиционной проблемы Вооруженных Сил СССР, а затем и Украины — значительную нехватку младших офицеров (особенно в строевых частях Сухопутных Войск) при явном переизбытке вакансий уровня “от полковника и выше”. Да и в целом — решение о

¹ Острота этой проблемы (впрочем, существовавшей в ВСУ с момента их возникновения), еще в 2001г. приведшей к такому нонсенсу, как формирование в системе МО Украины целого ряда подразделений гражданской военизированной охраны уровня рота (отряд) и выше, в настоящее время приняла совершенно недопустимый характер.

² Статистика последующих лет, к сожалению, до сих пор не опубликована.

³ Автор не впервые выдвигает этот тезис, однако приходится повторяться — ибо подход к офицерским кадрам, заложенный МО Украины в план реформирования и развития нашей армии весной 2002г., за прошедшее время, увы, не изменился. Подробно см.: Гончаров С. Профессионализация армии: мифы и реалии. — Национальна безпека і оборона, 2002, №5, с.51-54.

сокращении штатной численности офицеров и курсантов ВСУ до 34-35 тыс., максимум — 37 тыс. человек при одновременном сохранении на неопределенный срок более 20 тыс. сверхштатных офицерских должностей, просто противоречит здравому смыслу.

Не соответствует задаче “оптимизации кадрового баланса” и выбранное **соотношение между собственно военнослужащими и гражданскими служащими МО**. Предполагается, что гражданские служащие с 2006г. будут составлять 20% общей численности военного и гражданского персонала МО (40 тыс. из 200 тыс. человек). Однако показатель, наиболее целесообразный с организационной и экономической точек зрения, заметно выше — 25-30% и более. И если решено сокращать ВС до 200 тыс. человек, то доля военнослужащих должна составлять не 160 тыс., а 135-150 тыс. человек.

“Синдром дезадаптации”: планы преобразования ВСУ и политико-стратегические реалии

Но *главный просчет “военных реформаторов” 2002-2004гг.* состоит в том, что документ под названием “Военная доктрина Украины” есть лишь “декларация военно-политических намерений”, изменяемая сообразно конъюнктуре. А МО и Генеральный штаб также не смогли (или не решились) самостоятельно составить себе ясное представление: а какие, собственно, вооруженные силы мы должны строить? Хотя всем понятно, что в рамках НАТО оптимальными являются одни организационно-штатные параметры ВСУ, в рамках Организации Договора коллективной безопасности (ОДКБ) стран-членов СНГ — другие. В случае же “консервации на неопределенный срок” нынешней ситуации (когда Украина есть внеблочное, но не нейтральное государство) — нужно искать некое третье решение.

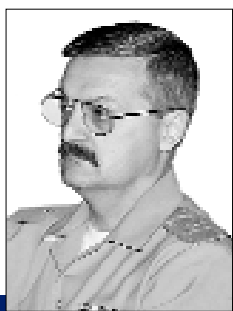
Очевидно, что в условиях политической неопределенности единственно разумный выход состоял в “программировании” ВСУ на параметры, присущие нейтральному государству. Это позволило бы как обеспечить минимально необходимый уровень национальной безопасности, так и относительно легко интегрировать национальные ВС в военную организацию либо НАТО, либо ОДКБ (в зависимости от обстоятельств). Но это сделано не было. В результате — сложилась ситуация, когда ВСУ уже не могут ни самостоятельно обеспечивать военную безопасность Украины, ни переориентироваться на “российский” вектор “военной интеграции” (к началу 2006г. почти вся боеспособная группировка Сухопутных Войск Украины будет развернута “фронтом на Восток”), ни обеспечить готовность к интеграции “в западном направлении”.



Изложенные выше факты (наряду с откровенным политиканством бывшего руководства военного ведомства), привели к тому, что Е.Марчуку удалось то, что не удавалось никому из его предшественников: дискредитировать саму идею военной реформы. Сложилась ситуация, когда в общем правильные в своей основе “цифровые параметры” и организационные концепции оказались настолько дискредитированы их неудачным претворением в жизнь, что пауза в реформировании ВСУ представляется неизбежной. Тезис: “В военной реформе, как и во врачебной практике, главный принцип — не навредить”, хоть и был официально провозглашен руководством национальных ВС, но фактически оказался им же и проигнорирован.

В этом контексте очень показательно, что повторное назначение на пост министра обороны А.Кузьмука прошло на удивление гладко с точки зрения реакции украинского политикума и общественности. Хотя, принимая во внимание обстоятельства, повлекшие за собой отставку “нового старого” руководителя МО в 2001г., — этот кадровый шаг Президента трудно характеризовать иначе, как откровенный и циничный вызов общественному мнению. Но еще более печально, что “возвращение Кузьмука” встретило, в общем, положительную реакцию в ВСУ. Что не может не свидетельствовать о глубокой моральной деградации значительной части их кадрового состава. И теперь надеяться, что реальная военная реформа в Украине возобновится раньше 2009г., можно только при условии, что в октябре 2004г. в стране произойдет смена правящих политических сил. ■

ВІЙСЬКОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З НАТО: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ*



Леонід ГОЛОПАТЮК,
начальник Управління євроатлантичної інтеграції
Генерального штабу ЗС України

У співробітництві України з НАТО періоди романтизму, ознайомлення та визначення позицій залишилися в минулому. У відносинах між Україною та Альянсом запроваджений широкий набір дієвих механізмів військового співробітництва і сьогодні на перший план виходить рутинна, копітка та наполеглива праця над ефективною реалізацією існуючих ініціатив і планів.

І Україні, і Альянсу потрібні дієздатні збройні формування, спроможні ефективно виконувати широкий спектр завдань: від операцій з підтримання миру до спільних дій із захисту власної території. У цьому контексті в НАТО відбуваються масштабні трансформаційні процеси, що торкаються всіх життєво важливих сторін його існування, зокрема, командної структури, підходів до реалізації принципу колективної безпеки, структури сил і їх завдань. Побіжний аналіз передбачених змін свідчить, що акцент робиться на розвитку мобільних, добре оснащених і всебічно підготовлених формувань, здатних до швидкого розгортання і тривалих маневрених бойових дій далеко за межами Альянсу. Більше того, йдеться про здатність до превентивних заходів з метою забезпечення колективної безпеки країн-членів НАТО від загроз та викликів ХХІ століття.

Докорінне реформування Збройних Сил (ЗС) України, їх структурна перебудова, скорочення, професіоналізація, максимальне наближення до стандартів НАТО з метою досягнення оперативної, технічної та адміністративної взаємосумісності посіли головне місце у нашій повсякденній роботі та співробітництві з НАТО.

Цілі і напрями співробітництва

Наші цілі у співробітництві з НАТО є достатньо конкретними та досяжними завдяки використанню модульно-комплексного підходу. Його основу складають раніше визначені модулі — напрями співробітництва, зокрема: продовження структурної перебудови ЗС України, подальший розвиток Об'єднаних сил швидкого реагування (ОСШР), впровадження цивільного демократичного контролю над ЗС і розвиток системи цивільно-військових відносин, подолання негативних наслідків реформування ЗС, а також

подовження практичної участі українських військових і контингентів в операціях з підтримання миру під проводом Альянсу та в його військових ініціативах.

Першими відчутними кроками на шляху досягнення зазначених цілей стали Оборонний огляд і затвердження Президентом України Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2015р. (Білої книги України, далі — Оборонний бюлетень). Практика проведення Оборонного огляду є новою не лише в нашій державі, а й на теренах СНД. Огляд був здійснений у тісній і плідній співпраці з фахівцями

* В основу матеріалу покладені тези доповіді автора на Міжнародній конференції "Реалізація Євроатлантичного курсу України: проблемні питання та шляхи їх розв'язання" (Київ, 30 вересня 2004р.).

НАТО, а його результати, викладені у Білій книзі, слугуватимуть довгостроковою концепцією реформування та розвитку ЗС України. Досягнення кількісних та особливо якісних показників, визначених у цьому документі, складатимуть основу не лише внутрішніх планів реформування та розвитку українського війська, а й планів міжнародного співробітництва в рамках двосторонніх і багатосторонніх програм у форматі Україна-НАТО.

Доречно зазначити, що до виконання кожного із згаданих вище модулів залучалися й будуть залучатися всі існуючі механізми нашого співробітництва, а саме: Комісія Україна-НАТО на рівні послів, міністрів закордонних справ, міністрів оборони; Військовий комітет Україна-НАТО на рівні начальників генеральних штабів і військових представників; Спільна робоча група з питань воєнної реформи високого рівня; Спільна робоча група з питань озброєнь; Індивідуальна програма партнерства; спільні навчання як за кордоном, так і на території України, а також суто внутрішній механізм — інститут Національних координаторів співробітництва України з НАТО.

До головних здобутків і проблем за напрямками співробітництва України з НАТО належать наступні.

Структурна перебудова ЗС України та подальший розвиток ОСШР у напрямі забезпечення їх відповідності загальноприйнятим стандартам Альянсу

Головними завданнями, на яких зосереджуються зусилля, на цьому напрямі є:

- ❖ створення ефективної системи оборонного планування, її коротко- та середньострокової складових та продовження імплементації заходів Оборонного огляду в Україні;

- ❖ розвиток системи бюджетного планування відповідно до загальноприйнятих стандартів країн-членів НАТО;

- ❖ подальша реалізація пілотного проекту Україна-НАТО стосовно майбутньої структури ЗС України (новий імпульс його реалізації був наданий проведеним у Києві 20-21 вересня 2004р. засіданням Військового комітету Україна-НАТО на рівні військових представників в Україні);

- ❖ підвищення рівня оперативних можливостей ОСШР і посилення оперативної взаємосумісності підрозділів ЗС України з відповідними підрозділами країн-членів НАТО (здійснюється через заходи з імплементації Цілей партнерства¹, вдосконалення мовної і спеціальної підготовки військовослужбовців ЗС України та поступове переведення штабів частин і підрозділів ОСШР, призначених для участі в Процесі планування та оцінки сил, на структуру об'єднаних штабів або так звану J-структуру).

У цьому контексті, українськими фахівцями спільно з експертами НАТО визначені пріоритетні напрями та конкретні заходи співробітництва (семінари, конференції, робочі зустрічі, стажування тощо), що будуть спрямовані на виконання завдань воєнної реформи та включатимуть: спільну розробку планів імплементації



визначеної структури ЗС України, інституційний розвиток і розробку концепцій і доктрин у частинах, що стосуються діяльності функціональних компонентів оновленого українського війська.

Головними недоліками в реалізації цього напрямку є суто внутрішні чинники: інертність, бюрократизованість прийняття рішень, брак фінансування та матеріально-технічних ресурсів для забезпечення підрозділів.

Впровадження цивільного демократичного контролю над ЗС і розвиток системи цивільно-військових відносин

Головна увага на цьому напрямі приділяється підготовці, перепідготовці та підвищенню кваліфікації військових і цивільних фахівців Міністерства оборони України з таких питань: управління військовою сферою, цивільно-військові відносини у країнах НАТО, інформаційне забезпечення реформування ЗС України та інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України. Важливою складовою залишається взаємодія з Верховною Радою України. Практичними кроками НАТО є, наприклад, призначення радника міністра оборони України від Великої Британії, відрядження мобільних навчальних груп НАТО для викладання навчальних курсів у Національній академії оборони України тощо.

Головними перешкодами є недостатнє розуміння багатьма українськими фахівцями проблематики та необхідності впровадження цивільного демократичного контролю над ЗС, відсутність сталих демократичних традицій у цій галузі.

Подолання негативних наслідків реформування ЗС України

На цьому напрямі Україною і НАТО було вжито наступних заходів: прийняття Верховною Радою України життєво важливих законів або доповнень до них, що стосуються соціального захисту військовослужбовців; реалізація пілотного проекту з утилізації 400 тис. протипіхотних мін за кошти Трастового фонду ПЗМ; запровадження курсів мовної підготовки та перепідготовки за ініціативою Економічного директорату НАТО, Великої Британії і Норвегії.

¹ Цілі партнерства — напрями діяльності, що пропонуються країнам-партнерам у рамках ПЗМ для досягнення взаємосумісності визначених сил і засобів для спільної участі з військовими формуваннями країн-членів НАТО в операціях з підтримання миру, пошукових і рятувальних операціях, а також операціях з надання гуманітарної допомоги.

Доцільно зберегти позитивну динаміку співробітництва у цій галузі за рахунок вивчення досвіду реалізації і започаткування нових пілотних проєктів з питань: соціальної адаптації звільнених з лав ЗС України військовослужбовців і службовців; здійснення конверсії військових містечок; безпечної утилізації надлишкової кількості боєприпасів, легкого озброєння та стрілецької зброї, — у рамках двосторонніх домовленостей з країнами НАТО, використання фондів Економічного комітету НАТО та Трестового фонду ПЗМ.

Практична участь українських військових і контингентів в операціях з підтримання миру під проводом Альянсу та його військових ініціативах

Україна намагається зберегти участь у спільному українсько-польському миротворчому підрозділі “УКРПОЛБАТ” у складі сил КФОР у Косово. Має отримати розвиток рішення керівництва держави взяти участь у антитерористичній операції НАТО “Активні зусилля” в середземноморському регіоні та виконанні Празьких зобов’язань з підвищення можливостей. Зараз центральні органи виконавчої влади конструктивно працюють над остаточним визначенням форм і способів залучення України до згаданих заходів.

ЗС України беруть участь у Процесі планування та оцінки сил, спрямованому (у вузькому розумінні) на досягнення визначеними силами та засобами ЗС України Цілей партнерства. Але в широкому розумінні це є набагато складнішим і важливішим завданням не лише ЗС, а й усієї країни в цілому.

Цілі партнерства, за своєю суттю, є практично аналогом Цілей сил², що використовуються органами управління країн-членів НАТО для планування, підготовки та забезпечення Об’єднаних збройних сил Альянсу. Тому їх подальше ігнорування (повільне виконання) та недооцінка не сприятимуть створенню сучасної моделі ЗС України, основи якої визначені в Оборонному бюлетені. Органи військового управління всіх рівнів мають переглянути застарілі підходи у плануванні бойової підготовки частин і підрозділів ЗС України з метою впровадження у програми підготовки ЗС України військових вимог і принципів, закладених у Цілях партнерства та Концепції оперативних можливостей НАТО.

Ця робота має базуватися на ретельному вивченні накопиченого досвіду, бути спланованою, забезпеченою належними ресурсами і супроводжуватися як юридично, так і науково. Цінним інструментом її реалізації є Індивідуальна програма партнерства між Україною і НАТО. Її пріоритетними напрямками традиційно залишаються мовна підготовка, військові навчання та військова освіта. Крім того, велика увага має приділятися таким аспектам співробітництва, як управління та контроль, логістика та стандартизація.

Не залишаються поза увагою питання вдосконалення **нормативно-правової бази співробітництва України з НАТО**. На порядок денний висуваються наступні завдання: реалізація напрацьованих правових актів з питань співробітництва, погодження та ратифікація Верховною Радою України Меморандуму про використання стратегічної транспортної авіації

України в операціях Альянсу, подальша імплементація положень Меморандуму з підтримки Україною операцій і навчань НАТО (як “країною, що приймає”, тобто країною, що надає свою територію і послуги для проведення операцій або навчань військових контингентів країн-членів НАТО та країн-партнерів) — останнє є суто українською прерогативою. У цьому контексті, планується видання каталогу сил і засобів, що залучаються для практичної підтримки операцій НАТО (Каталогу можливостей “країни, що приймає”) з необхідним переліком інфраструктури, полігонів, баз, портів тощо.

Головними проблемами співробітництва України з НАТО є:

- ❖ **відсутність організації належної взаємодії між органами виконавчої влади.** Складається враження, що євроатлантична інтеграція для певної категорії чиновників ще не стала важливим напрямом діяльності, і робота з цих питань здійснюється за залишковим принципом. Саме тому продовжують існувати такі ганебні факти, як відписки, ухилення від виконання завдань, намагання перекласти їх на іншого виконавця тощо;

- ❖ **кадрове забезпечення.** Вислів “кадри вирішують усе” є надзвичайно актуальним з огляду на динаміку процесу інтеграції до євроатлантичних структур. Саме в ефективному використанні підготовлених фахівців криється значний потенціал для надання нового потужного імпульсу у співробітництві України з НАТО;

- ❖ **відсутність комплексного підходу до реалізації завдань воєнної реформи та, зрештою, курсу на євроатлантичну інтеграцію.** Це стосується насамперед спільних зусиль причетних до цієї роботи державних структур. У цій роботі не може бути вузьковідомчого підходу;

- ❖ **обмежене ресурсне забезпечення, що не потребує коментарів.**

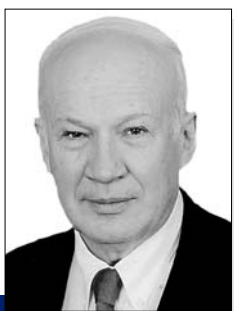
Не всі негаразди у військовій співпраці з Альянсом мають українське походження. Окремі проєкти піддаються сумніву через причини, далекі від суто професійних, наприклад: (1) вже більше року ми не можемо спільно визначити шляхи та приступити до безпосередньої реалізації знищення надлишкових зразків легкого озброєння та стрілецької зброї. Вимоги до нашої країни, що постійно змінюються, ставлять під сумнів ширість бажання надати допомогу Україні в ліквідації наслідків минулого; (2) випадки із затриманням українських літаків суттєво гальмують залучення унікальних потужностей держави в галузі стратегічних авіаційних перевезень до проведення операцій НАТО.

Ці приклади мають безпосередній негативний вплив і на військове співробітництво України з НАТО в цілому.

Загалом, динаміка розвитку співпраці України з НАТО у військовій сфері позитивна. Нашим завданням залишається підтримка досягнутого високого рівня співпраці з Альянсом з перспективами виходу на новий формат відносин, який ще більше наблизить Україну до кінцевої мети — членства в НАТО. ■

² Цілі сил — напрями діяльності, що визначаються для країни-члена НАТО в досягненні взаємосумісності її сил і засобів з військовими формуваннями інших країн-членів Альянсу для участі в усьому спектрі операцій НАТО.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПРИЗНАЧЕНЬ КАДРОВОГО СКЛАДУ ВИЩОГО РАНГУ В СЕКТОРАХ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ*



Володимир ГОРБУЛІН,
помічник Президента України з питань національної безпеки і оборони -
голова Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України

Не буде перебільшенням сказати, що найважливішою складовою функціонування будь-якого державного апарату є вдосконалення на системній основі його кадрового забезпечення загалом та оборонного сектору зокрема.

В Україні керівництво у сфері воєнної безпеки здійснює Президент як глава держави та Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України. Саме йому належать основні повноваження в реалізації кадрової політики.

На сьогодні склалася достатньо чітка система призначень кадрового складу секторів безпеки і оборони, яка забезпечується відповідною нормативно-правовою базою. Ця система діє з 1996р. З різних позицій її можна критикувати, певні аспекти — піддавати сумніву. Але вона створена, функціонує, дає результати, виконує певні завдання. Її вдосконалення потребує вирішення ряду проблем.

(1) **Державна політика призначень** кадрового складу вищого рангу в оборонному і безпековому секторах України ґрунтується на положеннях Конституції України. Стаття 106 Конституції встановлює, що Президент України: “призначає за поданням Прем’єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; ...є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; ...присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини”.

Згідно з цими положеннями побудовано механізм призначень кадрового складу вищого рангу у згаданих

секторах, напрацьовані нормативно-правові документи президентського та урядового рівнів, а також внутрішні документи відповідних центральних органів виконавчої влади.

Наприклад, окремим Указом Президента України (№392 від 26 квітня 2002р., не для друку) визначений конкретний перелік посад керівників військових формувань, правоохоронних органів та органів юстиції, кандидатури на призначення яких погоджуються з главою держави через Адміністрацію Президента України.

Згідно з цим документом, кандидатури для призначення на згадані вище посади розглядаються в установленому порядку в центральних апаратах міністерств (відомств), після чого матеріали стосовно їх призначення подаються для погодження до Адміністрації Президента¹.

* В основу матеріалу покладені тези доповіді В.Горбуліна “Державна політика щодо призначень кадрового складу вищого рангу в оборонному і безпековому секторах України” на Міжнародній конференції “Кадрова політика в оборонній та безпековій сферах” (Київ, 6 липня 2004р.)

¹ До зазначеного переліку віднесено: у військових формуваннях — командувачів корпусів; командирів дивізій і бригад; у правоохоронних органах — керівників департаментів, головних управлінь, управлінь центрального апарату та їх заступників, керівників та заступників регіональних підрозділів.

Адміністрацією Президента України з моменту підписання названого Указу Президента України розглянуто кандидатури 1489 осіб, у т.ч. на основні посади: керівників військових формувань та правоохоронних органів — 35 осіб; керівників департаментів, головних управлінь, управлінь центрального апарату та заступників — 102 особи; керівників та заступників регіональних підрозділів — 332 особи; командувачів корпусів, командирів дивізій, бригад — 69 осіб.

Розглядаючи це важливе питання, необхідно зауважити, що рішення Президента України було своєчасним і суттєво впливає на добір та розстановку керівних кадрів вищого рівня військових формувань та правоохоронних органів.

Ще один документ — Указ Президента України №1053 від 7 листопада 2001р. Указом визначено, що міністра оборони України призначає на посаду і звільняє з посади Президент України в установленому законодавством порядку — тобто як цього вимагають норми Конституції України. Конкретизовані посади, призначення на які здійснює Президент України за поданням міністра оборони України: це інші керівники Міністерства оборони України (за практикою — заступники міністра оборони), головнокомандувачі видів Збройних Сил України, командувачі військ оперативних командувань.

(2) У рамках державної кадрової політики реалізується тенденція **збільшення цивільного компоненту персоналу** Збройних Сил України, інших військових формувань. Це стосується також і вищих посадовців. Зокрема, питома вага цивільного персоналу центрального апарату Міністерства оборони до кінця 2004р. склала 40%, до кінця 2005р. — зростає до 70-80%.

Стосовно посадовців вищого рівня: якщо ще кілька років тому всі заступники міністра оборони України були військовими у генеральських званнях, то нині ситуація кардинально змінилася: майже всі вони — цивільні².

У нормативних документах відбиваються особливості проходження служби цивільними посадовцями. Ці документи складаються таким чином, аби врахувати можливі варіанти призначення таких посадовців і не гальмувати кадрових процесів. Прикладом такого підходу може бути варіативність призначення міністра оборони та начальника Генерального штабу Збройних Сил України і визначення серед них Головнокомандувача Збройних Сил³.

Загалом, збільшення цивільного компоненту секторів безпеки і оборони об'єктивно сприятиме посиленню громадського контролю над діяльністю Збройних Сил (ЗС) України, інших військових формувань, правоохоронних органів. З упевненістю можна констатувати, що цей напрям державної політики є стабільним і незворотнім. Він прозоро відбивається в щорічних цілових планах Україна-НАТО, висвітлюється у ЗМІ.

Водночас хотілося б висловити занепокоєність стосовно можливих перебілень, перекосів і помилок у цьому процесі. Внесення посад до переліку тих, що можуть бути зайняті цивільними особами, має бути ретельно обгрунтованим. Інформація керівництва

відповідних структур про статистичне виконання показників не повинно стати самоціллю.

(3) Одним із напрямів удосконалення кадрової політики є **формування кадрового резерву**. Указом Президента України №4 від 5 січня 2004р. передбачено створення комісії з відбору фахівців для зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців 1-3 категорій, призначення на які здійснює Президент України та Кабінет Міністрів України. Така комісія нещодавно почала працювати під головуванням начальника Головного управління державної служби Т.Мотренка. Розроблені положення про Комісію та план її заходів.

Треба сказати відверто, що питання кадрового резерву у структурах секторів безпеки і оборони необхідно розглядати як украй гострі. Це стосується практично всіх структур.

З питанням кадрового резерву тісно пов'язана організація конкурсу при просуванні по службі та призначенні на вищі посади. Але тут існують певні відмінності для військовослужбовців та цивільних осіб. Їх співробітництво в одних і тих самих структурах викликає певні проблеми і труднощі. Не усунуті окремі суперечності такого плану і в Міністерстві оборони України, де вищу атестаційну комісію очолює цивільна особа — В.Гошовська, яка є першим заступником міністра оборони з гуманітарної політики та у зв'язках з Верховною Радою України. Справа в тому, що до об'єктів впливу цієї комісії віднесені всі військовослужбовці вищого рівня, і насамперед ті, що проходять службу у Генеральному штабі ЗС України. Тут є над чим поміркувати.

Вирішення цієї проблеми має, безумовно, базуватися на єдиному ефективному критерії — використанні знань і досвіду військових фахівців, які звільнені з військової служби і на конкурсних засадах можуть бути рекомендовані на посади за основною чи спорідненою спеціальністю.

Інший вихід із ситуації вбачається в навчанні цивільних спеціалістів Міністерства оборони України, які обіймають посади (чи розглядаються як кандидати на посади) керівників структурних підрозділів міністерства, на курсах удосконалення (підвищення) фахового рівня спеціалістами оперативно-стратегічного рівня при Національній академії оборони України.

Наприклад, в Міністерстві оборони такими спеціалістами є колишні керівники головних, центральних і самостійних управлінь самого Міністерства та Генерального штабу ЗС України. Однак, сталося так, що їх місця посіли цивільні особи, які є спеціалістами суто цивільними та об'єктивно не мають необхідної підготовки у військовій та оборонній сферах.

² Серед заступників міністра оборони України: четверо цивільних — В.Гошовська, М.Малюта, О.Олійник, І.Тимофєєв та один військовий — генерал-майор В.Мунтіян [станом на липень 2004р. — *Ред.*].

³ Положенням про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України, затвердженого Указом Президента України №1053 від 7 листопада 2001р. передбачено, що на посади міністра оборони України та інших керівників Міністерства оборони України можуть бути призначені як військовослужбовці, так і цивільні особи. Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України містять про це наступне: якщо міністром призначено військовослужбовця, то за посадою він є Головнокомандувачем Збройних Сил.

На посаду начальника Генерального штабу призначається військовослужбовець.

Начальник Генерального штабу підпорядковується міністру оборони України. Якщо міністр оборони України є Головнокомандувачем Збройних Сил, начальник Генерального штабу є першим заступником Головнокомандувача Збройних Сил. У разі, якщо міністр оборони України є цивільною особою, начальник Генерального штабу є Головнокомандувачем Збройних Сил.

Для прийняття виважених рішень з питань оборонної політики держави доцільно на всі ключові посади в центральному апараті силових міністерств прозоро і публічно розглядати та призначати висококваліфікованих, ініціативних фахівців, які пройшли конкурсний відбір.

Слід визнати, що створення кадрового резерву на військові посади, особливо вищого рівня, залишається нагальною проблемою. Наприклад, у ЗС України відчувається гостра нестача резерву на заміщення посади начальника Генерального штабу. На ці посади треба заздалегідь готувати перспективних, здібних та енергійних офіцерів, для чого необхідно здійснювати системний добір і комплекс продуманих заходів⁴.

Таким чином, якщо в галузі державної служби розроблена й успішно, на мій погляд, реалізується “Стратегія реформування системи державної служби”, то у відповідній кадровій сфері військової служби така стратегія відсутня. Тому потрібна розробка документа, який би визначив мету, завдання, напрями державної кадрової політики в умовах реформування ЗС України, інших військових формувань, усього сектору безпеки і оборони, суттєво поліпшив би кадрову ситуацію, що склалася, дозволив би зорієнтувати командування, кадрові органи, всіх посадовців різних рівнів щодо їх кар’єри, перспектив, добору гідних і компетентних військовослужбовців та службовців оборонної сфери.

(4) Формування кадрового резерву посадовців вищого рівня тісно пов’язане з формуванням **кадрової еліти**. В масштабі держави доцільно спланувати реальні і конкретні заходи, аби сформувати цю еліту і, так би мовити, випестити її.

Водночас, наприклад, у ЗС України достатньо високопідготовлених і досвідчених офіцерів, які пройшли майже всі щаблі військової кар’єри, а на цей час обіймають посади, значно нижчі від здобутого рівня освіти та підготовки. На сьогодні у ЗС 18,7% випускників факультету підготовки фахівців оперативно-стратегічного рівня Національної академії оборони України міністром оборони України призначені на посади, що не вимагають зазначеного рівня підготовки. Інакше як прорахунками в дотриманні балансу між замовленням на підготовку кадрів та потребами це не назвеш. Державі завдаються не лише матеріальні збитки, але й моральні і навіть інтелектуальні.

Вкрай важливим аспектом формування кадрової еліти є реалізація принципу об’єктивної оцінки діяльності кадрів, їх атестація. Президент України в Указі від 6 грудня 2001р. “Про заходи щодо дальшого зміцнення обороноздатності держави” прямо ставить завдання: “усіляко підвищувати роль офіцерського складу, забезпечити проведення виваженої кадрової роботи, рішуче викорінювати в їх діяльності невимовність, безпринципність і протекціонізм”.

Думаю, всі погодяться, що суб’єктивний і невірний підхід саме в кадровій роботі завдає, як ніде, величезних збитків.

Одним з найважливіших принципів кадрової роботи, є здійснення **ротації кадрів**. Це вкрай важливо для військових структур. Системна ротація офіцерів на посадах має на меті набуття практичного досвіду,

вдосконалення підготовки, розширення кругозору. Це — аксіома для провідних армій світу⁵.

На превеликий жаль, у ЗС України, наприклад, ротація практично не проводиться. Тривале перебування на одній і тій самій посаді не стимулює офіцерів до підвищення їх професійного та загально-освітнього рівнів, не сприяє покращанню справ у військових колективах.

(5) Недостатньо використовується зарубіжний **досвід військового будівництва кадрами, що пройшли підготовку за кордоном**. Зокрема, в Міністерстві оборони з понад 2000 таких осіб за фахом працюють лише близько двох десятків. Але ж це є наш резерв, який слід використовувати за цільовим призначенням. Ми втрачаємо те, що накопичувалось роками, на що були витрачені значні кошти (хоча, в основному і не нашої держави).

(6) Про потребу певного втручання в організацію кадрової роботи свідчить такий показник, як **плинність кадрів**, що негативно впливає на ефективність управління. Наприклад, в Міністерстві оборони за 12 років змінилися шість начальників Генерального штабу, шість командувачів Південним оперативним командуванням, п’ять — Західним, за дев’ять років — п’ять командувачів Сухопутними військами. Ситуація вимагає аналізу, виявлення причин і факторів, що призводять до цього явища, та вжиття адекватних заходів.

Відносно великий показник плинності офіцерів мають Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, Адміністрація Державної прикордонної служби.

(7) Конкретним напрямом роботи має стати постійно діюча науково-дорадча рада за участю провідних військових та цивільних фахівців, яка б сприяла прийняттю виважених рішень у сфері оборонної політики держави, зрозумілих громадськості.

(8) Не обійшла стороною ЗС України, інші військові формування та правоохоронні органи тенденція врахування **гендерної політики** в кадровій роботі. Це віяння та вимога нашого часу, нашої епохи. Гендерна політика дедалі більше набуває рис європейського стандарту.

Серед посадовців вищого рівня ми вже маємо декілька представників “слабкої статі”, серед яких В.Гошовська — перший заступник міністра оборони з гуманітарної політики та у зв’язках з Верховною Радою України; Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України очолює Т.Корнякова.

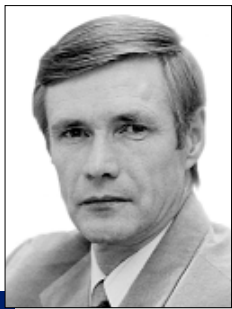
Сподіваюся, що це лише початок. Разом із тим, специфікою сфери безпеки і оборони є наявність посад, які вимагають від посадовців певних фізичних, психологічних та інших якостей. Тому визначення посад, що їх можуть обіймати жінки, має бути ретельним і виваженим.

Перелік проблем можна було б продовжити. Проте головне — не лише знати про їх існування, але й належним чином реагувати. Необхідно об’єктивно оцінювати ефективність тих заходів, що вживаються у сфері кадрової роботи, в т.ч. на рівні вищих посадовців, і наполегливо працювати у напрямі її якісного поліпшення. Від цього в першу чергу залежить рівень безпеки країни. ■

⁴ Довідково: Національна академія оборони України щорічно здійснює підготовку близько 30 офіцерів для оперативно-стратегічної ланки.

⁵ Так, наприклад, у Бундесвері (ФРН) ротація офіцерського складу на посадах здійснюється через три роки; у ЗС Іспанії максимальний термін перебування на посаді з метою безперервного процесу просування по службі в основному становить чотири роки; у ЗС США через кожні 2-3 роки практикується переміщення офіцерів відповідно до військового звання і службового стану з командної на адміністративну або викладацьку посаду.

ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВИЙ КОМПЛЕКС УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ



Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
координатор проектів Центру Разумкова

Необхідність визначення пріоритетів реформування економіки України, потреби Збройних Сил (ЗС) в озброєнні і військовій техніці, власні проблеми оборонно-промислового комплексу (ОПК) зумовлюють актуальність питань реструктуризації вітчизняної оборонної промисловості. З метою їх вирішення прийняті Концепція структурної перебудови (далі — Концепція) і Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2010р.¹ (далі — Програма).

Стрижнева ідея цих документів — скорочення розмірів оборонно-промислового сектору, виокремлення в ньому “ядра” економічно спроможних, перспективних підприємств, створення на їх базі вертикально-інтегрованих структур (ВІС), впровадження функціонально орієнтованої системи державного управління. Загалом — перспективна і перевірена міжнародною практикою ідея. З 1998р. вона реалізується в Росії, а на міжнародному рівні її реалізація у вигляді інтернаціоналізації, концентрації і консолідації виробництва озброєнь через злиття та поглинання компаній, є усталеною практикою.

Загальносвітові чинники і тенденції

З міжнародної практики, з російського досвіду реформування ОПК відомо про чинники та тенденції, які позитивно або негативно впливають на реалізацію державної оборонно-промислової політики. Ці чинники недостатньою мірою враховані в Концепції та, особливо, Програмі, що усуває контекст, у якому здійснюється державна політика та без врахування якого вона взагалі втрачає будь-який сенс. До загальних чинників і тенденцій, що діють у сфері оборонної промисловості можна віднести наступні.

Зростання ролі якісних параметрів збройних сил. Останнім часом в арміях провідних країн світу відбувається технічне переоснащення — з метою підвищення бойового потенціалу військ, ефективності бойових дій, зменшення втрат особового складу.

Відповідно, поряд із загальною тенденцією скорочення військових витрат, зміщуються акценти в оборонних бюджетах, змінюється кон’юнктура ринку озброєнь, що відповідним чином відбивається на діяльності компаній-виробників озброєнь².

Перевищення внутрішніх закупівель озброєнь над їх експортом. Для отримання конкурентоспроможних позицій на сучасних ринках озброєнь військова продукція повинна мати високий рівень якості, що можливо за умов опрацювання технології її виробництва. Останнє потребує відповідної серійно-здатності продукції — за умов певних обсягів продажу на внутрішньому ринку озброєнь або їх складових подвійного використання (таблиця “Загальні обсяги продажу та експорту озброєнь в окремих західних країнах в 1990-2000рр.”³).

¹ Концепція структурної перебудови оборонно-промислового комплексу України — затверджена Указом Президента України №219 від 5 березня 2002р.; Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2010р. — затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №423 від 31 березня 2004р. За оцінкою автора, розробники Програми не досягли мети, оскільки цілі, що містяться в Концепції (яка, до речі, є досить прогресивною), не деталізовані та не доведені до визначення конкретних результатів і чіткого алгоритму дій з їх отримання.

² “Оборонна промисловість США та Західної Європи розраховує на потенційне зростання ринків внаслідок збільшення оборонного бюджету США за рахунок, насамперед, витрат на аерокосмічне та електронне обладнання в рамках програм спільного ударного винищувача, протиракетної оборони (ПРО), безпілотних літальних апаратів і програм розробки найсучаснішої електроніки для різнопланового застосування в рамках концепції мереж бойових засобів... Нове фінансування в першу чергу отримають компанії з виробництва такої техніки, як, наприклад, рентгенівські сканери, системи перевірки вантажу, системи спостереження та ІТ”. Див.: Шьон Е., Бауман Х. Виробництво озброєнь. — Щорічник СІПРІ 2003: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека. Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, Київ, 2004, с.371. Про тенденції розвитку ринків оборонної продукції див. також матеріали Національної ради з питань розвідки США (U.S. National Intelligence Council): Alexander J.B. The Evolution of Conflict Through 2020: Demands on Personnel, Machines, and Missions. — http://www.cia.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2004_05_25_papers/evol_conflict.doc; Cebrowski A.K. Transforming Transformation — Will it Change the Character of War? — http://www.cia.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2004_05_25_papers/transformation.doc; Battilega J., Greenwalt R., et al. Transformations in Global Defense Markets and Industries: Implications for the Future of Warfare. — http://www.odci.gov/nic/research_defensemkt.html.

³ Джерело: Бауман Х. Таблиці національного виробництва озброєнь. — Щорічник СІПРІ 2003..., с.401.

**Загальні обсяги продажу та експорту озброєнь
в окремих західних країнах в 1990-2000рр.,
\$ млрд. за постійними цінами 2000р.**

Країни	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Франція							
Продаж	18,5	13,9	14,3	15,2	14,8	12,4	11,1
Експорт	4,5	2,8	4,3	6,3	5,9	3,6	2,5
Німеччина							
Продаж (військ. космос)	6,8	2,6	2,9	2,6	2,7	2,9	2,7
Експорт	1,6	0,9	0,5	0,6	0,6	1,3	0,6
Велика Британія							
Продаж	23,9	20,6	23,0	23,6	22,2	19,6	19,2
Експорт	6,7	8,2	10,4	11,0	9,6	6,6	6,7
США							
Продаж	112,3	74,3	65,0	66,2	62,7	66,3	..
Експорт	15,6	16,9	14,3	18,7	15,8	18,2	11,0

Джерело: Бауман Х. Таблиці національного виробництва озброєнь. — Щорічник СІПРІ 2003: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека. Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, Київ, 2004, с.401.

Про державне оборонне замовлення в Україні та, тим більше, про якісне технічне переоснащення її ЗС серйозно говорити не можна — за всю новітню історію ЗС України закупили лише 20 автомобілів і 17 одиниць ракетно-артилерійського озброєння, не отримали жодного танка, літака чи вертольота⁴. А відсутність достатніх серій виробництва озброєнь заважає досягненню потрібного рівня їх конкурентоспроможності для виходу на зовнішні ринки, ставить під сумнів економічну доцільність такого виробництва загалом.

Насичення ринків традиційних озброєнь. Відбувається насичення ринків традиційних видів військової продукції, оскільки розвинуті країни позбавляються старих озброєнь у передбаченні технологічного стрибка та переходу до озброєнь нових поколінь. Їх контракти на продаж озброєнь характеризуються наявністю додаткових стимулів для країн-отримувачів, включаючи передачу прав на ліцензійне виробництво, значні обсяги компенсацій, допомогу в розгортанні сервісної інфраструктури тощо. Значна частка витрат на просування контрактів покладається на їх державні бюджети.

Така ситуація негативно впливатиме на присутність України на ринках озброєнь і вже зараз висуває додаткові вимоги до конкурентоспроможності її військової продукції (з огляду на обмежені фінансові можливості з надання додаткових послуг). З іншого боку, політика розвинутих країн з надання ліцензій і компенсацій може бути використана Україною для пошуку найбільш прийнятних шляхів технічного оснащення власних ЗС і зміцнення національної оборонно-промислової бази.

Зростання ролі модернізації озброєнь при технічному переоснащенні ЗС. У країнах, що розвиваються, та країнах з перехідною економікою підвищується попит на модернізацію наявних озброєнь замість закупівлі нових. З одного боку, модернізація дозволяє

позбутися дорогих випробувальних заходів, створення нових систем матеріально-технічного забезпечення, навчання. З іншого — підтримання модернізованих озброєнь (з оновленням ресурсом) у боездатному стані потребує певних додаткових витрат на їх експлуатацію (ремонт, обслуговування). Як правило, додаткові витрати бере на себе країна, що пропонує модернізацію, з метою отримання певних конкурентних переваг. Це — додатковий обмежувальний чинник для українських оборонних підприємств, що орієнтуються на модернізацію озброєнь (і мають для цього непогані можливості). Для багатьох з них єдиним виходом сьогодні залишаються другорядні ролі в кооперації з російськими або західними компаніями.

Концентрація і консолідація оборонної промисловості.

Поглиблюються транснаціоналізація оборонної промисловості та міжнародне військово-технічне співробітництво, підвищується рівень концентрації оборонних виробництв як у національному, так і в міжнародному масштабах. Під час реструктуризації крупних компаній і формування оборонно-промислової кооперації зростає роль спеціалізації виробництва, стандартизації вимог і технічних параметрів озброєнь.

Переважає більшість країн, у т.ч. провідних, відмовилися від надмірного, з економічної точки зору, принципу самодостатності та організації замкнутих (у рамках держави) циклів виробництва озброєнь. Закриття виробничих циклів здійснюється сьогодні переважно на міжнародному рівні в рамках ТНК та багатофункціональних науково-виробничих альянсів. Разом з концентрацією виробництва, пріоритетом для урядів залишається збереження конкуренції на ринку озброєнь.

Втрата оборонною промисловістю провідних позицій у технологічному розвитку. В умовах глобалізації і лібералізації економіки оборонні сектори промисловості дедалі більшою мірою втрачають провідні позиції як рушійна сила науково-технологічного розвитку, поступаючи високотехнологічним секторам виробництва цивільної продукції і товарів подвійного використання⁵. Найприбутковішим стає виробництво продукції V та VI технологічних укладів, найвищі темпи розвитку яких притаманні відкритим і гнучким цивільним галузям промисловості. Тим часом, в Україні 75% інвестицій спрямовується до виробництва III технологічного укладу і лише 20% та 4,5% — у IV і V уклади, відповідно⁶.

Формування нової структури оборонних підприємств. Зміни у стратегіях безпеки, поглядах на воєнні дії майбутнього, вимогах до їх всебічного (в т.ч. технічного) забезпечення зумовлюють потребу змін у цільовій і функціональній структурах оборонної промисловості. Складовими перспективної структури оборонної промисловості мають бути дієздатні, орієнтовані на результат науково-виробничі об'єднання, що забезпечують повний цикл виробництва систем⁷: підтримку бою, переміщення сил до потрібного місця, високо-точного ураження противника, захисту території,

⁴ За оцінкою Є.Марчука, “внутрішній ринок — через обмеженість бюджетних ресурсів — споживає не більше 5% оборонної продукції, яка може вироблятися на оборонних підприємствах національного ОПК”. Докладно див.: Інтерв'ю Є.Марчука. — Ефір-дайджест “Україна сьогодні”, 8 червня 2004р.; <http://www.efir-ukraina.com/show.phtml?date=2004-06-08>. Див. також: Згурець С. Украинская “оборонка” в ожидании передела. — Контракты, 2003, №33; <http://www.kontrakty.com.ua/showrus/article/5/332003523.html>.

⁵ Див.: Conze H. International/two-way street: Time's running out for transatlantic dialogue about dual-use technologies. — Armed Forces Journal International, April, No.38; <http://www.sm.nps.navy.mil/rdoyle/html/bibl4305.htm>.

⁶ Інформаційні матеріали до Фахової дискусії “Інноваційний шлях розвитку України: гасло чи реальність?” — Київ, Центр Разумкова, 2004, с.7.

⁷ Шьон Е., Бауман Х. Виробництво озброєнь — Щорічник СІПРІ 2003..., с.386-387. Мається на увазі міжнародний масштаб оборонно-промислової кооперації, у рамках якої кожна держава сприяє (за можливостями) розвитку національних складових згаданих секторів (науково-виробничих об'єднань).

сил та об'єктів, інтеграції сил і засобів у бойовому просторі, — але не підприємства з виробництва базових систем або озброєнь, зокрема, літаків, ракет, транспортних засобів, кораблів.

Майбутня система забезпечення потреб воєнних дій має складатися з трьох типів фірм: (а) існуючих традиційних постачальників озброєнь, що купують менші компанії, здатні на інновації, або самі перетворюються на інноваційні; (б) дрібних компаній-виробників озброєнь, що виростають до головних підприємств; (в) торговельних компаній, що раніше не були постачальниками озброєнь (останні два елементи стосуються скоріше великих компаній, а не середнього та малого бізнесу).

Зміни у співвідношенні ринкових механізмів і державного управління. На думку західних фахівців, “державна власність в оборонно-промисловому секторі є моделлю минулого. Проте, можна очікувати намагання держави утримувати контроль над підприємствами ОПК з причин необоронного характеру”⁸. В розвинутих країнах та окремих країнах, що розвиваються, підвищується роль ринкової інфраструктури разом із цілеспрямованою державною підтримкою оборонної промисловості. Ускладнюються проблеми державного управління та контролю над оборонно-промисловою сферою. У періоди швидких змін урядом важко витримати темпи, запропоновані стратегіями компаній у сферах розробки, виробництва, продажу озброєнь та маркетингу, що еволюціонують набагато швидше, ніж уряди встигають розробити нову політику⁹.

Вибір ефективної моделі впливу держави на оборонно-промисловий сектор (через політичні, регуляторні важелі чи методом прямого втручання) значною мірою відбивається на кількісних і якісних параметрах науково-технологічного зростання, позицій на міжнародних ринках озброєнь і в системі міжнародного розподілу праці.

Аналіз досвіду Росії з реструктуризації ОПК дозволяє виокремити кілька головних чинників, що гальмують цей процес: брак бюджетного фінансування, недостатня увага держави (особливо на перших кроках) до створення дієвих ринкових механізмів реструктуризації оборонної промисловості (в т.ч. фондового ринку та інноваційних фондів), розбіжність інтересів промислових груп і регіонального керівництва (врізка “З досвіду Росії: проблеми реструктуризації ОПК”).

Якщо Україна бачить себе рівноправною учасницею регіональної і глобальної систем безпеки, міжнародної оборонно-промислової кооперації, то зазначені вище тенденції і чинники мають розглядатися як орієнтири при визначенні, *по-перше*, напрямів технічного переоснащення Збройних Сил, *по-друге* — довгострокових пріоритетів розвитку високотехнологічних секторів української оборонної промисловості та, *по-третє* — раціональних підходів реформування ОПК на засадах ринкових механізмів.

З досвіду Росії: проблеми реструктуризації ОПК

Брак фінансових ресурсів:

- ❖ невеликий обсяг державного замовлення;
- ❖ недофінансування програм у сфері розробки та виробництва окремих видів озброєнь і військової техніки (особливо на початковому етапі);
- ❖ недоступність кредитних ресурсів особливо для державних підприємств через невірність питань із заставною базою;
- ❖ недосконалість фондового ринку, відсутність інноваційних фондів, нерозвиненість венчурного бізнесу;
- ❖ недостатні обсяги іноземних інвестицій.

Адміністративно-організаційні бар'єри:

- ❖ розбіжність інтересів впливових фінансово-економічних груп;
- ❖ опір централізації управління підприємствами ОПК з боку регіонального керівництва;
- ❖ суперечки між розробниками (конструкторськими бюро, науково-технологічними організаціями) та виробниками (серійними заводами, виробничими об'єднаннями);
- ❖ ускладнені процедури взаємовідносин між підприємствами з різними формами власності;
- ❖ порушення коопераційних зв'язків через банкрутство окремих підприємств.

Конкурентні виклики:

- ❖ значний розрив у конкурентних перевагах іноземних і вітчизняних підприємств;
- ❖ політичні бар'єри просування російської продукції на західні високотехнологічні ринки;
- ❖ штучне створення іноземними інвесторами перешкод для підвищення конкурентних переваг російських підприємств ОПК.

Одним із головних напрямів у забезпеченні високої ефективності реструктуризації ОПК України має стати вибір раціональної форми участі держави у функціонуванні оборонної промисловості. Неврахування згаданих тенденцій, використання традиційних підходів, зокрема під час створення ВІС, може негативно позначитися на конкурентоспроможності українських підприємств.

Особливості внутрішньої ситуації

За останні 13 років ОПК України зазнав значних втрат. Заходи центральних органів влади спрямовувалися переважно на обмеження виводу оборонних підприємств з державної власності, просування товарів на зовнішній ринок, розвиток міжнародного військово-технічного співробітництва, відновлення замкнутих циклів виробництва традиційних для України видів озброєнь, часткову конверсію оборонних підприємств. Ці заходи, як визнається у Програмі, не були цільовими та системними, внаслідок чого дотепер не вдалося збалансувати структуру та можливості вітчизняного ОПК ні з вимогами ринкової економіки, ні з потребами ЗС України, ні з тенденціями міжнародної оборонно-промислової кооперації.

Стан ОПК і його підприємств¹⁰. На сьогодні, як зазначається у Програмі, в Україні відновлені замкнуті цикли виробництва основної номенклатури військової техніки у виробництві бронетанкової техніки,

⁸ Wulf H. How Will Limitations Impact on the Defence Industry, and How Could Their Concerns be Addressed? — *International Control of the Arms Trade*, Oxford Research Group. Current DeNSions Report. Oxford, United Kingdom, April 1992; <http://cns.miis.edu/pubs/reports/ionpbib.htm>.

⁹ Шьон Е., Бауман Х. Виробництво озброєнь — Щорічник СІПРІ 2003..., с.400.

¹⁰ Поняття ОПК не має загальноприйнятого визначення за складовими. У Програмі йдеться про авіаційну, суднобудівну, оборонну (у складі підгалузей з виробництва бронетехніки, боеприпасів і товарів спеціальної хімії, військової радіоелектроніки та засобів зв'язку) галузі промисловості. У Концепції склад ОПК не визначається, але в якості пріоритетів створення ВІС, на додаток до згаданих галузей, йдеться про ракетно-космічну промисловість, виробництво систем протиповітряної оборони, артилерії, інтелектуальних систем керування ЗС.

авіаційних ракет, радіолокаційних систем, автоматизованих комплексів, інженерної техніки, засобів навігації і керування рухом. Виробництво решти технічних засобів на 40-95% залежить від поставок матеріалів, сировини, комплектуючих, функціональних систем та елементної бази з країн СНД, насамперед, з Росії (врізка *“Характеристика складових ОПК”*¹¹).

Характеристика складових ОПК

Авіаційна промисловість найбільш повною мірою відповідає потребам у виробництві військово-транспортних літаків і літаків цивільної авіації, ремонті та модернізації військових і цивільних літаків. Галузь володіє належним кадровим, науково-технічним і виробничим потенціалом. Підприємства авіаційної галузі значною мірою інтегровані з авіабудівними підприємствами Росії у межах діючої системи виробничої кооперації. Перспективи кооперації обмежуються особливостями динаміки кон'юнктури на ринку авіаційної техніки¹² та планами російських компаній стосовно міжнародного співробітництва¹³.

Суднобудівна галузь здатна здійснювати роботи зі створення практично всіх типів кораблів, катерів і суден надводного флоту, силових установок і навігаційного обладнання, з виготовлення близько 20% виробів суднового машинобудування та майже 10% виробів морського приладобудування. Водночас, підприємства галузі не здатні забезпечити замкнутий цикл створення кораблів, виробництва морської зброї і ряду важливих корабельних технічних засобів та обладнання.

Бронетанкова підгалузь за структурою і наявним виробничим потенціалом є самодостатньою та здатною забезпечити замкнутий цикл від розробки до серійного виробництва кінцевої продукції. У загальному обсязі поставок комплектуючих імпорту складає лише 2-5%. До головних перспективних напрямів належать технології двигунобудування, броньові матеріали та конструкції, оптичні прилади, тепловізійна техніка, виготовлення стволів.

Виробництво боеприпасів і товарів спеціальної хімії є найбільш незбалансованою підгалуззю, промислові потужності якої не завантажені, а їх можливості перевищують як наявні, так і перспективні потреби ЗС та інших військових формувань.

Підгалузь військової радіоелектроніки та засобів зв'язку за наявним виробничим і науково-технічним потенціалом здатна забезпечити розробку та виробництво основної номенклатури радіоелектронного обладнання. Найбільших втрат зазнав сектор виробництва елементної бази радіоелектроніки.

Близько 45% загальної кількості підприємств ОПК змінили форму власності, у т.ч.: 17% підприємств авіабудування; 25% — оборонних галузей; 58% — суднобудування та 79% — радіоелектронної промисловості¹⁴. Розміщення військових замовлень на

окремих з них обмежене законодавством¹⁵ і є стримуючим чинником для розвитку ОПК. Виробнича база підприємств ОПК потребує значного оновлення. Фізичний знос основних фондів сягає понад 70%.

Більшість підприємств мають низький рівень рентабельності та є збитковими. Незадовільне фінансово-економічне становище підприємств призвело до виникнення заборгованості з виплати зарплати співробітникам¹⁶.

Існують суперечки між конструкторськими бюро (КБ) — розробниками озброєнь і заводами — серійними виробниками, що заважають їх об'єднанню. Приводами для цього є невирішеність питань розподілу інтелектуальної власності, прибутків, невідповідність між спектром розробок і можливостями виробників з їх упровадження, особисті амбіції керівників. Сьогодні в Україні налічується близько 400 КБ, велика частина яких не може виробляти того, що спроектувала. Проекти, розробки, ноу-хау лежать на полицях¹⁷.

Втрата цілісності майнових комплексів призвела до руйнування технологічних процесів, зниження виробничого потенціалу підприємств ОПК. Під час їх приватизації окремих позитивних результатів вдалося досягти за умов концентрації корпоративних прав у власників, зацікавлених у збереженні ключової компетенції підприємств.

Реалізація продукції і міжнародне співробітництво.

Як зазначалося, внутрішній попит на продукцію вітчизняного ОПК практично відсутній. За згаданими вище співвідношеннями між внутрішнім попитом і експортом озброєнь у провідних країнах Заходу, оборонна промисловість ефективно працює за умов, коли державне оборонне замовлення у 2-3 рази перевищує обсяги експорту¹⁸. Тобто для України (якщо виходити з даних СІПРІ про експорт озброєнь — \$234 млн. у 2003р.¹⁹) воно має бути на рівні 3,7-4,9 млрд. грн. Тим часом, у 2004р. оборонним бюджетом на закупівлю озброєнь передбачається 61 млн. грн., на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи — 35,41 млн. грн., створення та закупівлю АН-70 — 213 млн. грн., модернізацію танків Т-64 — 30 млн. грн., добудову крейсера “Україна” та корвета “Тернопіль” — 40 млн. грн.; **загалом оборонне замовлення на 2004р. складає близько 380 млн. грн., тобто в 10 разів менше від потреби ОПК.**

¹¹ Джерело (якщо не вказано інше) — Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2010р. Загалом, наведені у Програмі оцінки стану ОПК виглядають недостатніми або такими, що потребують значних уточнень. Про це свідчить наявність на першому етапі плану заходів з її реалізації такого пункту, як “визначення технічного стану виробничих потужностей...” (без чого, у принципі, Програма не повинна була з'являтися). Комплексну оцінку можливостей оборонних підприємств України можна знайти в нещодавно виданому “Украспецспорт” каталозі “Експортна продукція оборонно-промислового комплексу України”. — Київ, 2004, 767с. Але наведені у ньому дані мають переважно рекламний характер.

¹² Див. оцінки *Forecast International*: Рынок военно-транспортных самолетов на подьеме, но не для АН-70. — *Defence-Express*, 14 сентября 2004г.; <http://www.defence-ua.com/rus/hotnews/?id=14159>.

¹³ Карнозов В. Авиасалон в Англии высветил новые перспективы отечественных фирм на мировом авиационном рынке. — Военно-промышленный курьер, 2004, №30; http://www.vpk-news.ru/article.asp?pr_sign=archive.2004.47.articles.defence_02. Маються на увазі участь компанії “Сухой” у програмах *Boeing* і *Airbus* та консультації керівників цієї компанії з канадською компанією *Bombardier*.

¹⁴ Скурський П. Досвід, проблеми і шляхи структурної перебудови оборонно-промислового комплексу України. — Актуальні проблеми економіки, 2003, №8, с.58.

¹⁵ Згідно із Законом України “Про підприємництво”, діяльність, пов'язана з виготовленням і реалізацією озброєнь і військової техніки, здійснюється лише державними підприємствами.

¹⁶ Загальна сума заборгованості, за даними Рахункової палати, на початок 2003р. перевищувала 69,3 млн. грн. Див.: Рикун В. Активізувати нагляд на підприємствах оборонно-промислового комплексу. — Вісник прокуратури, 2003, №7; <http://www.gp.gov.ua/ua/messenger.html?id=354>.

¹⁷ Бадрак В. Единая крыша для авиапрома. — Военно-промышленный курьер, 2004, №18; http://www.vpk-news.ru/article.asp?pr_sign=archive.2004.35.articles.defence_01.

¹⁸ За оцінками В.Шмарова, “експортна складова усієї виробленої українськими підприємствами ОПК продукції має становити 60-70%”. Див.: Згурец С. Украинская “оборонка” в ожидании передела. — *Контракты*, 2003, №33; <http://www.kontrakty.com.ua/show/rus/article/5/332003523.html>.

¹⁹ Hagelin B., Bromley M., Wezeman S.T. The volume of transfers of major conventional weapons: by recipients and suppliers, 1999-2003. — *SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford, 2004), p.479 (готується Центром Разумкова до видання українською).

За цих умов, експорт залишається єдиним джерелом існування та розвитку невеликої частки згаданих вище успішних оборонних підприємств України. За даними офіційного звіту України до Реєстру ООН із звичайних озброєнь, у 2003р. вона експортувала 98 одиниць бронетехніки, 29 літаків, 82 авіаційні ракети. Частка підприємств ОПК в загальному обсязі військового експорту наближається до 60%²⁰ (решта — військова техніка з арсеналів ЗС).

Протягом останніх років номенклатура українського військового експорту та його географія залишаються практично незмінними. У 2003р. 78 країн-імпортерів купували продукцію військового та подвійного призначення українських підприємств. Головним імпортером української бронетехніки був Ємен, куди поставлено 32 танки Т-72 та 36 бойових машин піхоти БМП-2. З країн СНД, крім Росії, українське озброєння купували Азербайджан і Туркменістан. Решту імпортерів складали країни Африки, Близького Сходу, Латинської Америки, Південно-Східної Азії. Головним партнером України в міжнародному військово-технічному співробітництві залишається Росія. Зокрема, понад 100 українських підприємств беруть участь у коопераційних відносинах з російськими суб'єктами економічної діяльності²¹.

Джерела та механізми розподілу фінансових ресурсів. Джерелами фінансових ресурсів для ОПК є державний бюджет, надходження від експорту озброєнь, внутрішні та зовнішні інвестиції.

На додаток до згаданої вище суми оборонного замовлення (380 млн. грн.), у 2004р. Міністерству промислової політики для підприємств ОПК виділяються цільові кошти на: прикладні розробки — 3,4 млн. грн.; конверсію — 3 млн. грн.; заходи спеціального призначення — 10 млн. грн.; підготовку виробництва АН-70 — 30 млн. грн.; міжнародне співробітництво — 1 млн. грн.; створення і впровадження у виробництво сучасної цивільної продукції — 14,1 млн. грн. Загальна сума, спрямована в ОПК, сягає 441,5 млн. грн., але це кардинально не покращує ситуацію.

Недостатні обсяги фінансування вважаються причиною усіх нещастів в Україні. Ефективна економічна система намагається компенсувати брак коштів їх концентрацією на пріоритетних напрямках і раціональним використанням. Про ефективність використання бюджетних коштів в Україні свідчать наступні дані — за результатами перевірок Рахункової палати України, з \$66,4 млн., використаних за 10 років Міністерством оборони (МО) як головним замовником ОПК на реалізацію оборонних програм, були виконані роботи на \$11,88 млн., з яких впроваджено у виробництво лише 14 робіт на суму \$0,471 млн., тобто 0,7% загальних витрат²². У 1999р. на конверсію ОПК було виділено близько \$6 млн. (61% від плану); значна частина цих коштів (близько \$2 млн., або 37% фактичних витрат) використана, за оцінками Рахункової палати, на задоволення потреб державного апарату, підтримку підприємств і організацій, що не належать до ОПК.

Більше того, посідаючи високі місця в рейтингу постачальників озброєнь (шосте місце за результатами 1999-2003рр.), отримуючи від цього значні кошти (понад \$2 млрд. за п'ятирічку)²³, Україна не спромоглася реформувати ні ЗС, ні ОПК.

Що стосується іноземних інвестицій (прямих і портфельних), то вони є мізерними (переважно російськими)²⁴ і диференційованими за найперспективнішими сферами діяльності та отримувачами. Концепцією і Програмою передбачається, що в майбутньому головними отримувачами експортних та інвестиційних надходжень стануть компанії або ефективні головні підприємства інтегрованих структур, які “поділяться” зі своїми партнерами та підрядниками. Зараз цьому заважає нерозвиненість фондового ринку, інвестиційних та інноваційних інститутів, що забезпечували б можливість перетоку капіталів.

Крім того, на початковому етапі створення ВІС інвестиційні надходження не будуть значними внаслідок високого ступеню ризику. На наступних етапах, з огляду на світові тенденції інтернаціоналізації оборонної індустрії, конкуренцію, а також реальний потенціал українських підприємств, найбільш імовірними отримувачами інвестицій можуть стати не державні (або “напівдержавні”) компанії і підприємства кінцевого виробництва озброєнь, а приватні виробники комплектуючих виробів.

Згадані джерела фінансових надходжень є важливими, але можуть забезпечити існування, а не розвиток виробництва. У Концепції і Програмі майже обійдений увагою такий важливий чинник розвитку підприємств, як кредит — можливо, внаслідок відсутності у вітчизняних банківських структур достатніх кредитних ресурсів або відсутності у державних підприємств права виставляти основні фонди під заставу. Хоча посилення банків на брак кредитних ресурсів можуть виявитися лише приводом “не зв'язуватися” з високими ризиками при реалізації озброєнь за умов низької якості менеджменту на оборонних підприємствах. Але початок роботи у сфері збройового бізнесу “ВАБанку”, “Приватбанку”, “Укрспецімпексбанку”, Народної страхової компанії доводить, що при бажанні, під надійний контракт кредитні ресурси можуть з'явитися.

Стан вітчизняного ОПК і світові тенденції в оборонно-промисловій сфері не залишають Україні вибору — бажаючи стати рівноправним членом міжнародної системи розподілу праці, отримати певні конкурентні переваги на ринках озброєнь, вона змушена перейти на шлях прискореного та радикального реформування ЗС, реструктуризації і переведення ОПК на ринкові умови, зберігаючи на перехідному етапі цілеспрямовуючу та організуючу роль держави.

З огляду на ресурсні обмеження, зусилля в реструктуризації ОПК доцільно зосередити на 5-6 найперспективніших напрямках, що відповідають тенденціям змін у кон'юктурі світових ринків озброєнь і номенклатурі попиту ЗС України на військову продукцію.

²⁰ Див.: Прогнозний ріст експорту озброєнь України оцінюється в 7%-8%. — Інфінсервіс, 24 листопада 2003р.; <http://news.finance.ua/ru/~1/0/all/2003/11/24/42248>.

²¹ Бадрак В. “Укрспецекспорт”: проміжувач фінансів. — Военно-промышленный курьер, 2004, №27(44); http://www.vpk-news.ru/article.asp?pr_sign=archive.2004.44.articles.main_03.

²² Див.: Высокие технологии: новые возможности для избранных. — Defence-Express, 18 серпня 2004р.; <http://www.defence-ua.com/rus/hotnews/?id=13903>.

²³ Hagelin B., Bromley M., Wezeman S.T. The volume of transfers of major conventional weapons: by recipients and suppliers, 1999-2003. — SIPRI Yearbook 2004..., p.479.

²⁴ Бадрак В. Украинская система ВТС усиливается спецслужбами. И, возможно, иностранными инвестициями. — Defence-Express, 26 декабря 2002г.; <http://www.defence-ua.com/rus/hotnews/?id=9078&prn=yes>.

²⁵ Оборонка с вертикальным взлетом. Интервью В.Горбулина. — Defence-Express, 5 марта 2002г.; <http://www.defence-ua.com/rus/hotnews/?id=8873&prn=yes>.

Підвищена увага має бути приділена розвитку та становленню ринкових механізмів у діяльності ОПК, особливо — механізмів розподілу функцій управління, інтелектуальної власності та прибутків між підприємствами, що беруть участь у кооперації, зокрема у ВІС.

Напрями та перші кроки реформування ОПК

Досягнення позитивних результатів реалізації запропонованої у Концепції і Програмі ідеї створення ВІС та впровадження функціонально орієнтованої системи державного управління галуззю можливе за умов вжиття комплексу заходів²⁶.

Впровадження (стимулювання) дієвого стратегічного менеджменту. Цей процес має здійснюватися паралельно з відповідними заходами адміністративної реформи (вдосконалення функцій і структури органів державної влади, нормативно-правової бази їх діяльності). Зокрема, державне планування має будуватися на наступних головних принципах²⁷:

- ❖ *програмно-цільовий характер управління* — оборонно-промислова політика держави має визначатися Державною програмою реформування та розвитку ОПК як складовою Національної стратегії соціального та економічного розвитку України; Програма має бути чітко узгоджена з програмами реформування ЗС і розвитку озброєнь та обов'язково містити: пріоритети та цілі на довго- та середньострокову перспективу; потрібні середньо- та короткострокові результати (чіткий перелік підприємств з визначенням змін, що їх очікують); визначення ресурсів на їх реалізацію (організаційних, нормативно-правових, фінансових, матеріальних, кадрових); повний перелік і послідовність заходів, порядок передачі результатів і взаємодії між виконавцями; зведений кошторис фінансових потреб на виконання короткострокового плану (бюджетні пропозиції);

- ❖ *обов'язковість, прозорість і зрозумілість державних планів* — прийняття Верховною Радою України одночасно з Державним бюджетом Державної програми (а щороку — річного плану її реалізації) реформування та розвитку ОПК, чим забезпечується прозорість, зрозумілість і захищеність бюджетних видатків. Стратегічні та програмні документи мають розроблятися на альтернативній основі із залученням представників підприємств ОПК і профільних громадських організацій (аналітичних центрів);

- ❖ *обмеженість державного втручання* — Програма є директивним документом лише для державних органів як виконавців стратегічних і поточних планів; підприємства ОПК, незалежно від форми власності, отримують програмні завдання на конкурсній основі та у вигляді контрактів на їх виконання; для всіх інших суб'єктів економічної діяльності Програма виконує роль індикативного плану та інструменту мотивації їх діяльності.

- ❖ *зосередження зусиль на пріоритетних напрямках* — за умов ресурсних обмежень реалістичність Програми ґрунтується на виборі пріоритетів розвитку ОПК, викладення їх у вигляді обмеженої (достатньої)

кількості досяжних цілей і концентрації на їх реалізації зусиль виконавців з відповідним забезпеченням їх ресурсами. Пріоритети та завдання Програми визначаються на підставі прогнозу динаміки змін економічної і політичної кон'юнктури на зовнішніх і внутрішніх ринках озброєнь та продукції подвійного призначення, а також всебічного аналізу стану та конкурентних переваг і недоліків вітчизняних підприємств, їх потенційних партнерів і конкурентів²⁸.

Запровадження раціональної структури ОПК. Вище зазначалося, що найефективнішою структурою оборонної промисловості може вважатися така, що орієнтується на побудову не окремих базових озброєнь (літаків, кораблів, танків тощо), а систем забезпечення певних складових процесу бойового застосування сил і засобів: підтримки бою, переміщення сил і засобів до потрібного місця, високоточного ураження противника, захисту території, сил та об'єктів, інтеграції сил і засобів у бойовому просторі. Така структура, насправді, може вважатися ефективною для великих компаній, що мають стійкі позиції на ринку озброєнь (або необхідні передумови для їх завоювання) та можливості для розгортання потрібної коопераційної мережі.

Українські підприємства (виходячи з їх потенціалу) в найкращому випадку можуть розраховувати лише на певне місце в такій мережі (наприклад, підприємства авіаційної промисловості — в кооперації зі створення систем пересування військ на великі відстані). В решті випадків їм доцільно зосередитися на реалізації існуючих можливостей на традиційних ринках, поступовому їх розширенні, використанні отриманих прибутків для технологічного розвитку, а в наступному — орієнтуватися на окремі сегменти згаданих вище секторів у рамках вже створених та нових схем міжнародної оборонно-промислової кооперації.

Виходячи з цього, напрями реструктуризації ОПК України доцільно обмежити та орієнтувати на створення наступних (як варіант) інтегрованих структур (за класифікацією, наведеною у Концепції):

- ❖ *вертикально-інтегрованих* — концерну космічного ракетобудування, об'єднаної авіаційної компанії (охоплюючи літако- та вертольотобудування), бронетанкової компанії, об'єднаної компанії систем бойового забезпечення військ; на базі вітчизняних суднобудівних підприємств доцільно запропонувати створення міжнародного суднобудівного консорціуму;

- ❖ *поліфункціональних* — компаній радіоелектронних приладів, керованої та високоточної зброї, боєприпасів, а також авіадвигунобудування та корабельного газотурбобудування.

При доопрацюванні Програми (закону про її затвердження), на підставі ретельного аудиту підприємств ОПК та міжвідомчого узгодження проблемних питань (зокрема, виводу підприємств з-під відомчого підпорядкування), мають бути визначені: склад інтегрованих структур, їх ключові та суміжні компетенції

²⁶ Через недостатню прозорість вітчизняного ОПК, відсутність достатньої інформації про його стан автор не претендує на повноту запропонованих методів вирішення проблеми. Методологічні засади формування політики у сфері реструктуризації ОПК України див. також: Сунгуровський М. Реструктуризація ОПК України: бізнес і план. — Дзеркало тижня, 2002, №19 (394); <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/394/34888>.

²⁷ Доцільно прийняти новий Закон "Про державне стратегічне планування" замість двох існуючих законів, що втратили, на думку автора, актуальність: "Про цільові державні програми" та "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України".

²⁸ Відсутність докладних фінансово-економічних оцінок існуючого стану підприємств ОПК не дозволяє зробити всебічно обґрунтовані та більш детальні пропозиції.

(дослідження, розробка, виробництво конкретних озброєнь і військової техніки чи їх складових, менеджмент, реалізація продукції і послуг); докладний перелік заходів з реструктуризації (форми власності, система управління, структура матеріальних, фінансових, кадрових ресурсів); терміни та особи, відповідальні за виконання цих заходів. Аналогічні заходи визначаються для решти підприємств ОПК.

Вже на підготовчому етапі розробки Програми (після проведення аудиту та визначення орієнтовної структури ОПК) необхідно сформувати експертні групи за участю представників центральних і регіональних органів влади, відповідних підприємств, консалтингових, посередницьких і фінансових організацій, завданням яких має бути розробка схем і корпоративних правил: участі в компаніях, побудови виробничих циклів і взаємодії учасників, розподілу функцій, інтелектуальної власності та прибутків, а також формування перспективних проектів та умов участі в них.

Під час розробки таких проектів (що в сукупності мають стати базою для розробки Програми розвитку озброєнь) особливу увагу необхідно зосередити на перших кроках: визначити короткострокові проміжні цілі та *досяжні* результати, строки їх реалізації, потрібні ресурси та джерела їх отримання. Помилки, промахи на початковому етапі реструктуризації можуть (через відсутність очікуваних результатів) негативно вплинути на весь наступний процес — аж до дискредитації задуму.

Паралельно з роботою згаданих експертних груп бажано почати створення інститутів спільного інвестування (інвестиційних і венчурних фондів, причому бажано внутрішніх, у рамках компаній, а не зовнішніх, тобто державних), компаній з управління активами інших ринкових механізмів діяльності реструктурованих підприємств та об'єднань, реорганізацію соціальної інфраструктури.

Механізми регулювання в оборонній промисловості. Одним із проблемних питань реструктуризації будь-якої системи є втрата керованості. Звичайно, під час змін форм власності, схем підпорядкування, управління окремі елементи системи проходять так званий період хаосу. Але бажано, щоб хаос не охопив систему в цілому. Це залежить від того, наскільки докладно розроблений план дій, враховані інтереси різних груп, наскільки успішно вдалося поєднати (або хоча б уникнути конфронтації) цих інтересів, заручитися масовою підтримкою (як мінімум, на рівні виконавців), виявити носіїв головних інтересів (максимально співпадаючих з національними) та перетворити їх на рушійну силу реалізації Програми. З огляду на це, під час реалізації Програми реструктуризації ОПК (особливо на її початковому етапі) роль держави має бути визначальною.

Незважаючи на *поступову лібералізацію* регуляторних функцій (цей процес не оминає й ОПК, але з врахуванням певної його специфіки), роль держави залишиться важливою і на етапі функціонування оборонної промисловості в усталеному режимі. З метою досягнення визначених стратегічних цілей національної безпеки, розвитку економіки та, зокрема, галузі, створення конкурентного середовища, підтримання конкурентних переваг вітчизняного виробника, уникнення негативних соціальних наслідків (особливо під час реструктуризації), у руках держави мають залишатися наступні важелі регулювання:

- ❖ формування державного замовлення та видача (переважно на конкурсних засадах) контрактів на його виконання;

- ❖ визначення в законах та підзаконних актах норм і правил для всіх суб'єктів економічної діяльності, а також забезпечення неухильного дотримання цих правил;

- ❖ антимонопольна політика;

- ❖ вплив на формування та реалізацію стратегій компаній, підприємств, активи яких повністю або частково перебувають у державній власності;

- ❖ ліцензування (спрощене) виробничої і посередницької діяльності;

- ❖ оподаткування, в т.ч. надання цільових тимчасових пільг і преференцій підприємствам, що працюють на проривних технологічних напрямках, а також податковий моніторинг;

- ❖ тарифна політика;

- ❖ державна підтримка експорту та експортний контроль;

- ❖ моніторинг стану галузі з метою своєчасного коригування процесу реструктуризації і запобігання негативним соціальним наслідкам.

Звертання до висловів “сильна держава”, “посилення механізмів державного управління”, що спостерігається в сучасному політико-економічному лексиконі, не має означати відмови від побудови в Україні громадянського суспільства. В цьому контексті посилення впливу держави, зокрема, в ОПК має балансуватися зростанням ролі та дієвості механізмів демократичного контролю над діяльністю держави. З точки зору реструктуризації і забезпечення ефективності функціонування вітчизняного ОПК, важливим аспектом є підвищення прозорості цього сектору через:

- ❖ регулярну річну звітність МО (як замовника), Міністерства промислової політики (як керівного органу), Державної служби експортного контролю (як контролюючого органу) про результати приватизації, перепрофілювання та діяльності (зокрема, експортної) суб'єктів ОПК;

- ❖ поширення повноважень Рахункової палати (як контролюючого органу Верховної Ради) на сферу надходжень до Державного бюджету (у т.ч. в рамках виконання програм реструктуризації ОПК та розвитку озброєнь);

- ❖ продовження імплементації і вдосконалення механізмів, запропонованих у Кодексі поведінки стосовно експорту озброєнь і в рамках інших багатосторонніх режимів контролю над озброєннями (громадський контроль, прозорість на державному та інформаційний обмін на міжнародному рівнях).

Як висновок, треба зазначити, що зовнішні та внутрішні чинники, що впливають на процес і результати реструктуризації ОПК, а також її можливі наслідки є взаємопов'язаними і мають багатовимірний (політичний, економічний, соціальний) характер. Ситуація, що склалася в ОПК (як і в економіці в цілому) може бути охарактеризована як системна криза. Це вимагає, відповідно, системного підходу до вирішення проблем ОПК — “точкові” заходи, тактичні прийоми створюють лише тимчасову ілюзію успіху та призводять до накопичення проблем і загострення кризи. ■

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА*

В.ЦЫМБАЛ, Е.ХРУСТАЛЕВ

Эффективность выделяемых на функционирование военной организации государства финансовых средств определяется состоянием национальной безопасности, которое удастся обеспечить при определенном уровне военных расходов.

Существующая система финансирования военной организации не предусматривает научного обоснования и публичного обсуждения рационального значения этих показателей в разумных пределах открытости военного бюджета, а главное, не предусматривает жесткого управления финансированием со стороны государства и гражданского контроля над расходами.

Обоснование структуры военных расходов

Механизм обоснования военных расходов должен соответствовать основам бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации (РФ), которые зафиксированы в Бюджетном Кодексе (БК) РФ и в законе о бюджетной классификации РФ.

БК выделяет следующие стадии бюджетного процесса: составление проекта бюджета; рассмотрение и утверждение бюджета; исполнение бюджета; контроль над его исполнением.

Стадия разработки федерального бюджета

Ввиду того, что военные расходы являются одной из составных частей расходов федерального бюджета (ФБ) РФ, их планирование, рассмотрение и утверждение, непосредственное распределение средств и доведение их до потребителей, а также контроль над этим процессом целесообразно осуществлять в основном по той же процедуре, что предусмотрена и для всего ФБ. Назначением разрабатываемого механизма, по нашему мнению, могло бы стать устранение противоречий между положениями БК, регламентирующими бюджетное устройство всей страны, и специфическими потребностями военной организации.

Анализ стадии разработки бюджета позволяет выявить следующие основные недостатки:

1. Разработка бюджета осуществляется Правительством РФ. Роль Президента как главы государства при формировании бюджета сведена лишь к формулированию общей стратегии, выражаемой в бюджетном послании. Вместе с тем, следует отметить, что полномочия Президента в области обороны и обеспечения безопасности гораздо шире. В частности, **значительная часть полномочий Президента, закрепленных в ст.4 Закона "Об обороне", требует определенного финансового обеспечения.**

2. **Вызывает определенные сомнения роль Министерства финансов, которое практически самостоятельно**

распределяет бюджетные средства по главным распорядителям, осуществляя перевод из функциональной классификации расходов бюджета (к этому времени уже утвержденную Правительством) в ведомственную. Сама процедура такого перевода представляется крайне неясной и, более того, субъективной и волюнтаристской ввиду того, что это распределение фактически производится без учета потребности общества в продуктах, производимых силовыми ведомствами (обороне и безопасности), корректно оценить которую Минфин не в состоянии.

3. Обоснование военных расходов ведется каждым профильным ведомством самостоятельно. Это приводит в ряде случаев к **параллелизму и дублированию работ, выполняемых в интересах обеспечения обороны и безопасности.** Обращает на себя внимание то обстоятельство, что ни Министерство финансов, ни федеральный орган исполнительной власти, ответственный за формирование перечня целевых программ, фактически **не имеют ни полномочий, ни, что самое главное, необходимого уровня компетенции.** Во многом такое положение возникло по той причине, что в системе органов государственной власти **отсутствует структура, сфера компетенции которой распространялась бы на все силовые органы государства, что позволяло вырабатывать и реализовывать единую военно-техническую политику в государстве.** На наш взгляд, реализацию указанных функций необходимо возложить на **аппарат Совета безопасности РФ, нормативно закрепив расширение его полномочий. Альтернативой данному решению может стать создание в структуре Правительства РФ специального органа.** Привлечение этих управленческих компонент к координации финансовых планов и распределению средств вполне совпадало бы с координирующей ролью Генерального штаба в части решаемых задач.

4. Рассмотрение перечня разрабатываемых на этом этапе бюджетного процесса документов, которые впоследствии (на этапе рассмотрения и утверждения бюджета) передаются в Федеральное Собрание и Президенту, показывает, что в нем (по крайней мере,

* Стаття друкується з дозволу редакції журналу "Менеджмент в России и за рубежом", мовою оригіналу, із скороченнями.

в том виде, как это записано в БК) отсутствуют документы, необходимые для оценки значимости для государства расходов, выделяемых для нужд обороны и обеспечения безопасности, а также для оценки реализуемости программ, запланированных государством в этой сфере. Более того, по существующим законам Государственный оборонный заказ утверждается в течение 20 суток после принятия Федерального закона о ФБ. Это, в частности, свидетельствует о том, что его окончательные показатели не известны ни Правительству в момент разработки федерального бюджета, ни законодателям, утверждающим этот бюджет. Соответственно, данное условие не дает им возможности оценить, каким образом влияет бюджетная политика государства на уровень обороноспособности и безопасности. По этой причине ответственность за состояние военной организации государства в значительной мере с законодательной ветви власти снимается.

На наш взгляд, при обосновании расходов, выделяемых государством на нужды военной организации, необходима разработка и внесение в правительство следующих документов:

- ❖ оценка состояния обороноспособности и обеспечения безопасности на среднесрочный период;
- ❖ задачи военной организации государства на предстоящий год и среднесрочную перспективу, в том числе прогноз уровня их выполнения в зависимости от финансирования;
- ❖ справка о реализации Государственной программы вооружения и Государственного оборонного заказа, а также предложения по их корректировке и формированию;
- ❖ справка о состоянии мобилизационной подготовки военной организации и предприятий военно-промышленного комплекса.

Стадия рассмотрения и утверждения федерального бюджета

Как наиболее важный для законодателей, а также самый сложный в политическом плане этот этап регламентирован в БК наиболее подробно (глава 22). В Государственной Думе законопроект о ФБ на предстоящий год рассматривается в четырех чтениях, функция каждого из которых нормативно закреплена БК.

На первом чтении — утверждаются основные характеристики ФБ: доходы ФБ по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ; распределение доходов от федеральных налогов и сборов между ФБ и бюджетами субъектов РФ; дефицит ФБ в абсолютных цифрах и в процентах к расходам ФБ на очередной финансовый год и источники покрытия дефицита ФБ; общий объем расходов ФБ на очередной финансовый год.

На втором чтении — утверждаются расходы ФБ по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ в пределах общего объема расходов ФБ, утвержденного в первом чтении, а также размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

На третьем чтении — фиксируются: распределение денежных средств по подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и главным распорядителям средств ФБ по всем четырем уровням функциональной классификации расходов бюджетов

РФ; распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов по субъектам РФ; расходы ФБ на финансирование федеральных целевых программ, Федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год в пределах расходов, утвержденных во втором чтении по разделам ФБ, программы предоставления гарантий Правительства РФ на очередной финансовый год, программы предоставления средств ФБ на возвратной основе по каждому виду расходов, Программа государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год.

На четвертом чтении — закон утверждается в целом. На этом этапе внесение в него поправок не допускается.

Расчет времени прохождения процесса формирования бюджета на предстоящий финансовый год (даже временно начатого в текущем) свидетельствует о том, что момент его успешного окончания во многих вариантах выходит за пределы нового года — на срок порядка одного месяца и более¹. Среди вариантов возможного протекания бюджетного процесса есть такие, которые превращаются в “закливание”, выходящие на неопределенно долгие процедуры (смену Правительства РФ, перевыборы ведущих должностных лиц и органов власти).

В этих условиях трудно представить себе, как, следуя “Основам”, жестко увязать план военного строительства на новый год с бюджетом, не зная, когда и чем закончится бюджетный процесс, на какие суммы расходов можно рассчитывать.

В целях оптимизации процесса бюджетирования следовало бы разделить процесс рассмотрения военных расходов, начав их обсуждение в Федеральном собрании на месяц ранее законодательно закрепленного в настоящее время срока, т.е. 15 июля, с сохранением процедуры, закрепленной в действующем БК.

Более вероятным вариантом достижения указанной цели могло бы стать выделение обсуждения расходов на военную организацию после второго чтения, т.е. после определения в целом расходов по статьям функциональной классификации.

Кроме того, было бы полезно рассмотреть возможность внесения в БК изменений, сущностью которых является ликвидация вызывающих “закливание” процедур на стадии рассмотрения и утверждения законопроекта о ФБ.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что согласно ст.193 БК Правительство только к 1 октября (т.е. спустя полтора месяца после начала рассмотрения законопроекта о ФБ на предстоящий год) вносит в Государственную Думу “предложения по расходам на содержание ВС Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в том числе по расходам на содержание военнослужащих и гражданского персонала ВС Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с указанием их штатной численности на начало и конец очередного финансового года”. К этому времени, при нормальном ходе процесса рассмотрения ФБ, он уже будет принят во втором чтении, т.е. ассигнования уже распределены по разделам функциональной классификации, что может не позволить учесть указанные данные.

В этой связи, на наш взгляд, было бы целесообразно обязать Правительство представлять данную информацию не к 1 октября, а к началу этапа рассмотрения и утверждения законопроекта о ФБ.

¹ Хрусталева Е.Ю., Цымбал В.И. Экономические проблемы обеспечения военной безопасности России. — М.: ЦЭМИ РАН, 2000.

Стадия исполнения федерального бюджета и управления военными расходами

Модель бюджетного процесса на данной стадии подробно описана в БК и анализируется в ряде источников².

Можно выделить следующие основные этапы исполнения по расходам ФБ, состоящего из последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования:

- ❖ составление и утверждение Минфином сводной бюджетной росписи;
- ❖ утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;
- ❖ утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств; принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- ❖ подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств;
- ❖ непосредственное финансирование, сутью которого является расходование бюджетных средств.

Представляется необходимым отметить важную особенность процедуры санкционирования, которая состоит в том, что право на осуществление расходов распорядителей и получателей средств ФБ появляется только после доведения до них лимита денежных обязательств.

Вместе с тем, очередность выделения лимита практически не урегулирована. Таким образом, реальное выделение ассигнований находится в руках чиновника, который никак не отвечает за результаты своей деятельности, в связи с чем они зачастую выражаются в снижении уровня обороноспособности и безопасности государства.

Появление такого инструмента, как лимит бюджетных обязательств, было вызвано стремлением избавить бюджет от необеспеченных поступлениями расходов (например, в связи с осуществлением секвестра ФБ, блокировкой отдельных расходов и т.п.). Вместе с тем, его применение позволяет органу, ответственному за исполнение ФБ, разрабатывать и практически реализовывать свою бюджетную политику, которая может отличаться от официально заявленной политики государства.

Следует констатировать, что ритм финансирования военных расходов — «рваный», с многочисленными всплесками, большая часть которых приходится на последний месяц квартала и на последние дни месяца. Общий объем выделяемых средств увеличивается к концу года. При этом, очевидно, значительная их часть направлялась на погашение задолженностей, возникавших из-за сложившегося порядка, а точнее — беспорядка в процессе финансирования.

По этой же причине значительно затрудняется деятельность предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса, финансируемых через Министерство обороны как заказчика вооружений, военной техники и НИОКР. Особенно негативно этот фактор сказывается на работе предприятий с длительным технологическим циклом, которые вынуждены либо брать кредиты, либо переносить основной объем работ

на четвертый квартал, порождая печально известную «штормовщину». Обе эти стратегии деятельности приводят к негативным последствиям. Первая — к уменьшению эффективности использования выделяемых денежных средств за счет необходимости оплаты стоимости кредитов, а вторая — за счет снижения качества выпускаемой продукции и ее надежности, что впоследствии обуславливает необходимость выделения дополнительных материальных средств на ремонт и доводку изделий.

Следует обратить внимание на одну новую особенность стадии исполнения бюджетного процесса. С введением в действие БК, с переходом на казначейское исполнение бюджета в Министерстве обороны России и по мере усиления контроля за целевым расходованием средств значительно возрастают требования к регулярности финансирования по всем статьям расходов, необходимым для обеспечения жизнедеятельности ВС. Это связано с тем, что новая система исполнения и контроля в условиях действия чувствительных санкций за нарушения практически лишит финансовые органы возможности маневра имеющимися активами.

Представляется целесообразным закрепить такой порядок выделения финансовых средств на нужды военной организации, который предусматривал бы равномерное помесечное выделение ассигнований по тем статьям, расходы на которые не связаны с сезонными изменениями. Финансирование других статей (например, компенсации льгот, связанных с периодом отпусков и т.п.) должно осуществляться исходя из норм, закрепленных в действующем законодательстве, а также с учетом необходимости минимизации суммарных расходов. В случае принятия положительного решения по этому вопросу, крайне важно обеспечить строгий контроль и персональную ответственность за его выполнение. Более того, следует пересмотреть практику выделения средств только на один квартал, если речь идет о выполнении работ, требующих подключения смежников, приобретения материалов и т.д. Прежде всего, это относится к финансированию государственного заказа для военной организации РФ.

Стадия контроля над исполнением федерального бюджета и отчетность

В БК полномочия в сфере проведения контроля над исполнением бюджета распределены между законодательной и исполнительной ветвями власти. Согласно ст.265 БК, со стороны законодательных органов осуществляются следующие формы финансового контроля:

- ❖ предварительный контроль — в ходе обсуждения и утверждения проекта закона о федеральном бюджете;
- ❖ текущий контроль — в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп Федерального собрания, а также в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;
- ❖ последующий контроль — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Органами исполнительной власти осуществляется финансовый контроль. Основная роль при этом отводится Министерству финансов, Федеральному казначейству, главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств.

² Цымбал В., Калугин С. Влияние исполнения федерального бюджета на военное строительство. — Военная мысль, 2000, №6.

Такая схема контроля за расходами в основном способна обеспечить целевое использование военных расходов. Вместе с тем, она не свободна от недостатков. На наш взгляд, одним из них является отсутствие общественного контроля. О целесообразности такого контроля свидетельствует принятое в 1998г. Министерством обороны решение об опубликовании денежных поступлений из федерального бюджета.

Обращает на себя внимание также то обстоятельство, что права на осуществление со стороны исполнительной власти вневедомственного контроля военных расходов, как и всех иных, принадлежат Министерству финансов и Федеральному казначейству, т.е. государственным органам, напрямую не отвечающим за состояние обороноспособности и безопасности государства. В то же время, остается неясным механизм контроля военных расходов со стороны Президента - Верховного Главнокомандующего ВС РФ, а также роль Совета Безопасности в этом процессе, поскольку в недавнем прошлом эта задача была обозначена в решении о создании Государственной военной инспекции.

Важным механизмом контроля является подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении ФБ, порядок реализации которого закреплен в главе 27 БК:

- ❖ ежегодно, не позднее 1 июня текущего года, Правительство РФ представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении ФБ за отчетный период;

- ❖ Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении ФБ в течение полутора месяцев после представления указанного отчета в Государственную Думу, используя материалы и результаты проведенных проверок и ревизий. Заключение Счетной палаты РФ должно включать ряд частных заключений по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ и по каждому главному распорядителю средств ФБ (суммы расходов, использованных по целевому назначению; все случаи нецелевого использования бюджетных средств, а также использования средств сверх утвержденных бюджетных ассигнований либо сверх бюджетной росписи; руководители органов государственной власти или получатели бюджетных средств, принявших решение о нецелевом использовании бюджетных средств, а также должностные лица Федерального казначейства, допустившие осуществление таких платежей).

- ❖ Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета в течение 1,5 месяцев после получения заключения Счетной палаты РФ. По итогам рассмотрения отчета об исполнении ФБ и заключения Счетной палаты РФ Государственная Дума принимает одно из двух решений: либо об утверждении отчета об исполнении ФБ; либо об отклонении отчета об его исполнении. Это решение должно приниматься в виде федерального закона об исполнении бюджета (следует отметить, что до настоящего времени ни одного такого закона принято не было).

Повышению степени ответственности Правительства за исполнение ФБ в части военных расходов, на наш взгляд, способствовало бы, наряду с другими документами, представляемыми согласно БК совместно с отчетом, внесение в Федеральное Собрание данных о влиянии финансирования на выполнение задач, стоящих перед военной организацией государства (как реально достигнутых, так и запланированных). Кроме того, было бы целесообразно с

целью предотвращения злоупотреблений закрепить обязанность Правительства составлять отчет в той же бюджетной классификации, которая использовалась при его разработке, а также на стадии рассмотрения и утверждения ФБ.

Основные направления реформирования бюджетного процесса

Основными направлениями реформирования бюджетного процесса в РФ являются:

- ❖ полный учет в нормативных документах, дополняющих БК, всей специфики военной организации и военной экономики государства не только для условий мирного времени, но и в угрожаемый период, а также во время войны;

- ❖ распространение методологии программно-целевого планирования на все виды военных расходов и обеспечение сопряжения разнообразных программ и планов военного строительства, касающихся отдельных его аспектов, с перспективным финансовым планом, разработка которого предусмотрена БК одновременно с разработкой бюджета;

- ❖ категорическое исключение возможности начала нового финансового года без утвержденных военных расходов, без возможности начать финансирование нового государственного военного (оборонного) заказа;

- ❖ внедрение в бюджетный процесс на данной стадии рассмотрения и всесторонней оценки не только самих военных расходов, предусматриваемых бюджетом, но и перспективного финансового плана на предстоящие три года с включением в него всех сбалансированных программ и планов военного строительства;

- ❖ решение проблем рациональной открытости военных расходов в бюджете и стабилизации их бюджетной классификации на достаточно длительный период времени с целью обеспечения достоверного анализа динамики военных расходов и предотвращения манипуляций с отдельными статьями в интересах формального удовлетворения бюджета тем или иным требованиям;

- ❖ избавление от практики включения в расходную часть закона о ФБ так называемых “текстовых статей”, поскольку этот способ решения проблем оказался неэффективным, а, кроме того, он по существу является нарушением закона о бюджетной классификации РФ и БК;

- ❖ исключение возможности бесконтрольного “нецелевого” использования средств, выделенных на военные нужды, практики неравномерного финансирования военной организации с переносом основных объемов финансирования на конец года, а тем более практики “недофинансирования”;

- ❖ изыскание путей погашения негативных последствий перехода к системе финансирования военной организации через органы федерального казначейства (замедление темпов прохождения ассигнований и увеличение сроков оплаты счетов поставщиков и подрядчиков);

- ❖ обеспечение правового решения проблем рациональной открытости фактических военных расходов, возможности осуществления гражданского контроля в этой области. Публиковать отчеты о военных расходах в объеме, не меньшем, чем публикуется бюджет. Обеспечить рассмотрение Государственной Думой отчетов о военных расходах, которые представляются Россией в международные организации, и публиковать их для граждан России. ■

РОЗВИТОК ОБОРОННОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: ПОГЛЯД З ПОЗИЦІЙ ЛОГІКИ ТА ПОСЛІДОВНОСТІ



Віктор СМОЛЯНЮК,
експерт з військових питань

Більшість країн світу визнали логічність та послідовність дій української військово-політичної еліти на початковому етапі державотворення у ключових питаннях розвитку національної оборонної сфери. Такий висновок стосується, насамперед, ядерного роззброєння України, наслідком чого стало отримання Києвом гарантій політичної незалежності від держав-постійних членів Ради Безпеки ООН.

Логічними кроками було радикальне скорочення розмірів Збройних Сил України впродовж 1990-х років, створення основ демократичного цивільного контролю над силовими структурами держави, формування розгалуженої системи контактів України з НАТО та використання можливостей Альянсу (хоча й дозоване та недостатньо послідовне) при вирішенні Києвом назрілих оборонних завдань.

У логіку підтримання національної оборонної сфери в дієздатному стані вписуються спроби налагодження Україною системи двостороннього воєнно-політичного і військово-технічного співробітництва в межах СНД, пошук оптимальної моделі військового співробітництва з Російською Федерацією як центром геополітичного впливу світового значення. Доцільно послатися також на постійну миротворчу присутність України в різних регіонах світу, що посилює її імідж як надійного і передбачуваного (синонім — логічного) партнера при урегулюванні регіональних конфліктів у Європі, Азії, Африці.

Логічності і послідовності зазначених кроків сприяло формування нормативно-правової бази, достатньої для здійснення раціональних перетворень в оборонній сфері. Досить послатися на останні нормативні акти та офіційні документи, особливо важливими з яких видається нова Воєнна доктрина (червень 2004р.) і Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015р. (липень 2004р.). Згідно з офіційною позицією Міністерства оборони, із затвердженням Стратегічного оборонного бюлетеня практично завершено створення нормативно-правової бази, яка регламентує усі сфери життєдіяльності Збройних Сил України (ЗСУ).

Логічний висновок: зовнішніми, “видимими” характеристиками Збройних Сил України є їх повна керованість з боку органів державного та військового управління, окреслена перспектива їх розвитку на десятиріччя наперед, діяльність військових керівників спрямована на вирішення широкого кола законодавчо визначених питань, у т.ч. — реалізацію заходів воєнної реформи.

Разом із тим, існує прихована, “тіньова” сторона перебігу військово-політичних процесів у державі, що справляє враження загальної нелогічності трансформацій у воєнній сфері.

Насамперед це стосується зовнішньополітичних орієнтирів України, законодавче визначення яких є обов’язковою умовою кваліфікованої державної (у т.ч. військової) служби в сучасній європейській країні. Тривала відсутність закону (концепції, доктрини) про зовнішню політику держави зумовлює розмитість, нечіткість уявлень українських військовослужбовців про місце та роль України в сучасному світі. Наслідком такого стану справ є неадекватне усвідомлення військовиками — від рядового до генерала — значення власної держави в перебігу військових конфліктів за участю її ж представників (зокрема, вже згаданих миротворців).

Показовим прикладом непослідовності та нелогічності України є ситуація, що склалася навколо нової Воєнної доктрини. Вже наприкінці липня стало відомо про внесення поправок до цього важливого документа: з нього вилучено тезу, що вступ України до НАТО і Європейського Союзу є кінцевою метою політики євроатлантичної і європейської інтеграції. Зокрема, вилучено положення: “Виходячи з того, що НАТО і ЄС є гарантами безпеки і стабільності в Європі, Україна готується до повноправного членства в цих організаціях”¹. Таке рішення суперечить підписаним раніше документам, ставить під сумнів задекларовані на найвищому рівні зовнішньополітичні пріоритети держави.

¹ Воєнна доктрина України у варіанті, затвердженому Указом Президента України №648 від 15 червня 2004р.

Нелогічність та непослідовність перетворень у військовій сфері держави стосується і процесів фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Рівень загальних видатків на національну оборону, витрат на утримання ЗС, закупівлю озброєння і військової техніки, проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт є низьким і не відповідає мінімальним потребам.

Ці та інші чинники ще в середині 1990-х років зумовили необхідність розробки цілеспрямованої Державної програми, яка б не лише визначила напрями та пріоритети будівництва національних ЗС, але й змогла б збалансувати їх завдання, структуру, чисельність відповідно до потенційних воєнних загроз і викликів національній безпеці України та економічних можливостей держави.

На початку 1997р. була затверджена Державна програма будівництва та розвитку ЗСУ на період до 2005р., що “стала першим комплексним документом, який окреслив мету, пріоритетні напрями та завдання військового будівництва, а головне — ув’язав їх із загальними процесами державотворення”². Проте задовго до 2005р. виконання Програми було поставлене під сумнів, оскільки вже в липні 2000р. затверджено інший документ — Державну програму реформування та розвитку ЗСУ на період до 2005р. При цьому, всебічний прозорий аналіз виконання чи відмови від попередньої Державної програми здійснений не був.

Слід відзначити, що Верховна Рада України, за винятком окремих її комітетів, не брала участі в розробці (як наслідок — у забезпеченні фінансування) обох Державних програм, оскільки це прямо не передбачено чинною Конституцією України³. Недофінансування обох Державних програм стало головною причиною їх низької ефективності. Фактично, документи залишилися “деклараціями про наміри”, а не реальними механізмами якщо не вдосконалення, то хоча б утримання оборонних характеристик України на необхідному рівні.

Пік нелогічності: небагата Україна змушена утримувати найбільшу за чисельністю армію Європи, поступаючись лише Росії і Туреччині. Так, на початку 2000р. в Україні було 295 тис. військовослужбовців, тоді як у Німеччині — 270 тис., Великій Британії — 205 тис., Франції — 184 тис., Італії — 155,5 тис.⁴. При цьому, практично у всіх європейських арміях сьогодні відбувається скорочення чисельності. Вони інтенсивно переоснащуються сучасною бойовою технікою, високоточною і так званою інтелектуальною зброєю.

У 2003р., за даними Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони, в Україні було: танків в 1,6 разу більше, ніж у Німеччині; бойових броньованих машин — в 1,4 разу більше, ніж у Франції, в 1,6 разу більше, ніж в Італії; літаків в 1,4 разу більше, ніж у Франції, в 1,6 разу більше, ніж у Греції, Італії, в 2,1 разу більше, ніж у Німеччині. При цьому, переважна кількість техніки та різних видів озброєнь вичерпала свій ресурс. ЗС України оснащені зброєю третього, четвертого покоління, тоді як армії НАТО — п’ятого та шостого.

Оборонна сфера України, залишена наодинці зі своїми проблемами, почала загрожувати державі і суспільству економічними, техногенними та екологічними катастрофами. Свідченням цього стали відомі далеко за межами України надзвичайні події за участю ЗСУ⁵.

Отже, в Україні одним із джерел небезпеки для суспільства виступають Збройні Сили — значні за розмірами, недостатньо профінансовані, мінімально забезпечені найнеобхіднішими матеріальними ресурсами. Як наслідок, структура, створена для гарантування воєнної безпеки України, у мирний час стала джерелом невпинного продукування загроз власному суспільству, яке вона зобов’язана захищати.

Нелогічність та непослідовність реформування оборонної сфери має і духовний вимір. Зокрема, прискорення військової реформи призвело до формування в індивідуальній та груповій психології військовослужбовців ряду суперечливих очікувань та упереджень, здатних негативно відбитися на виконанні ними їх службових обов’язків. Головними з таких психологічних конструкцій є наступні: (1) зневіра у спроможності держави забезпечити продумане, збалансоване скорочення ЗС та надання армії України характеристик сучасного європейського війська; (2) непевність у перспективності особистого військового майбутнього в умовах радикального скорочення ЗС; (3) обережне сприйняття обіцянь військового керівництва “амортизувати” завчасне звільнення з військової служби потужними соціальними гарантіями; (4) неоднозначне ставлення до вітчизняних механізмів демократичного цивільного контролю над воєнною сферою, діяльності цивільних фахівців Міністерства оборони, обгрунтованості їх призначення та відставки (в т.ч. В.Шмарова та Є.Марчука як цивільних міністрів оборони); (5) невпевненість у продовженні глибинних перетворень в українському війську після президентських виборів та вірогідного призначення нового міністра оборони; (6) острах потрапити у категорію скорочених “без права на пенсію”, виникнення якої є цілком вірогідне в умовах жорстких часових нормативів зменшення національного війська.

Підсумовуючи наведене вище, можна стверджувати, що, станом на 2004р. українська держава має обмежені військові можливості, використання яких (миротворчість, спільні навчання та ін.) реалізуються за умов відсутності матеріально-фінансової допомоги країн Заходу, насамперед НАТО.

За таких умов, навіть кількарічне (5-10 років) звільнення із зміцненням національної оборони логічно відкине Україну на рівень країн, нездатних самостійно забезпечувати національні інтереси у воєнній сфері, ліквідувати виклики та загрози воєнного характеру, створювати силові гарантії поступального розвитку суспільства та держави.

Враховуючи ту обставину, що фактор військової сили в сучасному світі набуває дедалі більшого значення, Україна має незначний часовий ресурс (фактично — кілька років) для того, щоб привести свої військово-силові можливості у відповідність до викликів і загроз початку XXI ст. ■

² Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року. — Київ, 2000, с.9.

³ У статті 85 Конституції України зазначено, що до повноважень Верховної Ради належить “затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля”. Як видно, участь Парламенту (яка означає політичну відповідальність) у підготовці програм воєнно-політичного або військово-технічного характеру не передбачена.

⁴ За даними Держдепартаменту США.

⁵ Руйнування ракетою Точка-1 житлового будинку у м.Бровари (20 квітня 2000р.); попадання ракети в пасажирський літак Ту-154 над Чорним морем (4 жовтня 2001р.); падіння літака під час параду у м.Скнилів (27 липня 2002р.); вибухи боєприпасів у м.Артемівськ (10 жовтня 2003р.); вибухи на ракетно-артилерійському складі в с.Новобогданівка Запорізької обл. (6 травня 2004р.).

КАДРОВІ І ТЕХНІЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ



Анатолій ПАВЛЕНКО,
експерт з військових питань

Прийняття Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2015 року (далі — Оборонний бюлетень) стало важливою подією у довготривалому і суперечливому процесі реформування Збройних Сил України. Розробка і затвердження цього документа супроводжувалися закликами керівництва країни до громадськості та військових експертів розгорнути широке обговорення питань воєнної реформи.

У статті пропонуються погляди на вирішення окремих проблем і протиріч, розв'язання яких автор вважає важливим для забезпечення успіху реформування Збройних Сил України.

Кадрова політика і комплектування

Професійна армія. Оборонний бюлетень передбачає, що до 2015 р. Збройні Сили (ЗС) України будуть повністю професійними. Однак, з цим важко погодитися.

Окремі держави Європи розглядають свої ЗС як найважливіший інструмент консолідації суспільства, вирішення соціальних та економічних проблем, виховання нації в дусі колективізму й відданості батьківщині, єднанню ЗС і суспільства. Такої ж точки зору дотримуються і деякі країни-члени НАТО (Німеччина, Туреччина та ін.), які не збираються з перерахованих вище причин повністю відмовлятися від призовної системи комплектування своїх ЗС.

Передумовами переходу до повністю професійних збройних сил для європейських держав умовно можна вважати, у першу чергу, високий рівень життя та членство країни у воєнно-політичному блоці.

Україна, на жаль, вимогам цих двох пунктів не відповідає. Крім того, вона має сьогодні багато інших невирішених проблем, таких як, наприклад:

- ❖ недофінансування ЗС;
- ❖ відсутність забезпечення трудовими ресурсами соціальної сфери за рахунок альтернативної військової служби, як це здійснюється у більшості європейських країнах (обслуговуючий персонал лікарень, будинків для літніх людей, інтернатів та ін.);
- ❖ соціальна несправедливість;

- ❖ зростання егоїзму населення;
- ❖ слабкий процес формування нації і відсутність її єднання;
- ❖ недостатня увага з боку держави до патріотичного виховання молоді.

Подібні питання в нейтральних країнах та окремих країнах - членах НАТО вирішуються успішно протягом сторіч за допомогою ЗС.

Зараз у США відбувається дискусія навколо законопроекту конгресмена від штату Нью-Йорк демократа Ч.Ренджелла, який запропонував відновити у США загальний військовий обов'язок. Документ із назвою "Про загальну військову службу" передбачає обов'язковий призов на військову чи цивільну службу чоловіків і жінок віком від 18 до 26 років, причому студенти коледжів і університетів від призову не звільняються. На думку демократів, у випадку прийняття цього закону політичні лідери були б обережнішими у прийнятті рішень про застосування сили, знаючи, що їх діти служитимуть в армії. Ренджелл заявив: "Я абсолютно впевнений, що особи, які приймають рішення і підтримують скочування країни до війни, стануть набагато обережнішими, якщо виразно відчують пов'язані з цими діями біль і злигодні молодих людей, що йдуть у битву"¹. Крім того, вважається, що люди, які служили в армії, більш тверезо підходять до оцінки проблем миру і війни. Незважаючи на коментарі американської преси про слабкість перспектив цієї ініціативи, служба громадської думки

¹ Див.: Петров Н. О всеобщей воинской службе. — <http://www.strana.ru/stories/03/06/18/3345/222057.html>.

Прінстонського університету засвідчила, що 52% громадян США підтримували або допускали можливість відновлення призову.

Для реалізації планів поступового приведення ЗС України за рівнем забезпечення до країн другої хвилі НАТО з метою заощадження коштів пропонується зберегти призовну систему для забезпечення ЗС України особовим складом на 30-40%. Цей призовний контингент буде використовуватися як база для відбору та підготовки до подальшої служби за контрактом, підготовки резерву та поповнення бажаними продовжити після звільнення службу в МВС. Збереження частково призовної системи комплектування ЗС України також має важливе значення для виховання молоді. Тривалість строкової служби доцільно скоротити до 7-9 місяців (приклади — Німеччина, Австрія). Скорочення терміну строкової служби та збільшення чисельності призову у 3-4 рази щорічно (приклад — Німеччина, Фінляндія) дають можливість комплектувати підрозділи призовниками одного часу призову, що дозволяє у підрозділах уникнути багатьох проблем як у вишколі, так і в стосунках між військовослужбовцями строкової служби.

Ротація кадрів. Система проходження служби офіцерами і вищими командними складам у ЗС СРСР одержала подальший розвиток і “вдосконалення” в Україні. Ця система ґрунтується на лояльності до начальства, коли думка підлеглих завжди цілком збігається з думкою начальника, на “незамінності”, дружніх і родинних зв'язках — що гарантує службовий ріст та отримання різних пільг.

Колишній міністр оборони Є.Марчук під час презентації Білої книги України в липні 2004р. сказав, що реальне скорочення ЗС “по живому” для багатьох стало справжньою драмою, а для ЗС — проблемою, оскільки деякі з офіцерів в судах захищають свої “теплі” місця, залучають до цієї справи місцеву владу, ЗМІ. Цей спротив і навіть агресія з боку деяких “приватизаторів” посад стали несподіванкою для нового керівництва ЗСУ. Майже 90% військових комісарів перебувають на посадах 10 і більше років і заледве не вважають ці посади приватною власністю.

З досвіду розвитку ЗС західноєвропейських держав відомо, що обов'язкова ротація для всіх категорій військовослужбовців дуже ефективно руйнує корпоративність, притаманну військовому середовищу. Наприклад, у Бундесвері офіцер не матиме перспективи росту, якщо він відмовиться від ротації протягом трьох років, хоча він має таке право.

Резерв. Підготовка резерву є найслабшим місцем у планах реформування. Для вирішення цієї проблеми заслуговує на увагу іноземний досвід. Наприклад, варіант підготовки резерву, який реалізовано у ЗС Білорусі. Він передбачає призов на службу в резерві за міліційним принципом. Резервісти зобов'язані



освоювати військово-облікові спеціальності без відриву від навчання чи роботи, протягом трьох років відвідуючи заняття при військових частинах. Для цього при військових частинах створені навчальні класи, є їй відповідна нормативно-правова база. Резервісти разом із силами мобілізаційного резерву в особливий період повинні скласти основу сил оборони країни.

Озброєння

У ЗСУ доцільно значно зменшити номенклатуру озброєнь, що дозволить скоротити кошти на його утримання та мати максимальний рівень її справності. Зокрема, у Повітряних силах України доцільно мати на озброєнні тільки один тип бойового літака — універсальний винищувач, який може діяти як по повітряних, так і по наземних (надводних) цілях, вести розвідку чи здійснювати радіоелектронну боротьбу. Як корисний приклад, можна привести досвід Німеччини. Так, у 2010 р. вона планує мати лише 262 бойових літаки, з них: 69% “Єврофайтер”, 31% — “Торнадо”. З часом “Торнадо” будуть поступово замінюватися “Єврофайтерами”.

Глибока доробка Міг-29 до варіанту МіГ-29СМТ дозволяє вирішити ці проблеми і подовжити його ресурс, як мінімум до 2015р. Вартість цієї доробки — приблизно 21 млн. грн. За такого підходу не виникнуть проблеми як з підготовкою особового складу для експлуатації декількох типів літаків, так і з великою номенклатурою запасних частин.

Оборонний бюлетень у цілому закладає конструктивні обриси майбутньої моделі ЗС України. Разом з тим, потребують конкретизації і доопрацювання найбільш важливі напрямки реформування українського війська, з урахуванням зарубіжного досвіду та внутрішніх умов розвитку країни. ■

Дослідження проведені соціологічною службою Центру Разумкова у січні 2002р., липні та вересні 2004р. У ході кожного дослідження було опитано понад 2000 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України. Похибка вибірки не перевищує 2,3%.

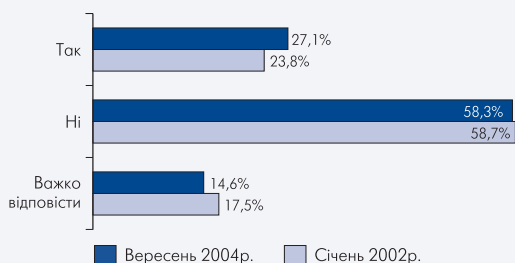
Яка оцінка найбільш точно характеризує зміни, що відбуваються у Збройних Силах за роки незалежності?

% опитаних



Чи здатні Збройні Сили та інші військові формування України надійно захистити суверенітет держави від воєнних загроз?

% опитаних



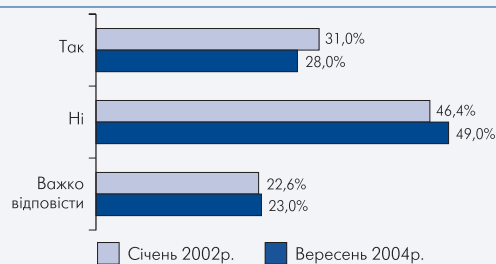
Оцінка імовірності воєнних загроз для України, % опитаних

	Дуже імовірна	Мало імовірна	Такої загрози не існує	Важко відповісти
Широкомасштабна збройна агресія (з метою окупації всієї території держави)	5,2	32,5	50,6	11,7
Розв'язання обмеженого (локального) конфлікту з метою окупації частини території України	11,3	33,5	41,7	13,5
Розв'язання прикордонного конфлікту, з метою змусити Україну піти на поступки у прикордонних справах (наприклад, ситуація навколо островів Тузла, Зміїний)	26,1	35,6	24,0	14,3
Прихована підривна діяльність (з метою підрвати воєнну могутність України й зробити її більш поступливою до політичного та економічного тиску)	26,9	29,1	26,7	17,3

Липень 2004р.

Чи дозволяє нинішня воєнно-політична ситуація у регіоні і світі піти на радикальне скорочення чисельності Збройних Сил України?

% опитаних



Чи доцільно здійснити перехід на повністю професійну армію?

% опитаних



Яким чином доцільно вирішувати проблему фінансування Збройних Сил?

% опитаних

	Січень 2002р.	Вересень 2004р.
Зменшити чисельність Збройних Сил, одночасно збільшивши їх фінансування	28,0	26,6
Збільшити фінансування Збройних Сил нинішньої чисельності до рівня нормативних потреб за рахунок інших статей державного бюджету	22,9	26,4
Зменшити чисельність Збройних Сил до рівня 30-40 тис. осіб, за якого нормативні потреби забезпечуватимуться наявним фінансуванням	14,5	16,2
Залишити все на нинішньому рівні, без змін	5,6	5,6
Інше	4,8	1,8
Важко відповісти	24,2	23,4

Яким має бути пріоритетний шлях розв'язання проблеми морального та фізичного старіння озброєння протягом найближчих 10 років?

% опитаних

	Січень 2002р.	Вересень 2004р.
Розробка та виробництво вітчизняних систем озброєнь	37,1	37,0
Модернізація наявних систем озброєнь власними силами	16,8	14,4
Спільне виробництво озброєнь з іншими країнами	11,5	8,5
Модернізація наявних систем озброєнь спільно з іншими країнами	9,7	10,8
Закупівля озброєнь в інших країнах	1,7	1,2
Оренда (лізинг) озброєнь в інших країнах	0,9	1,0
Інше	0,9	0,6
Важко відповісти	21,4	26,5

Оцінка рівня Вашої поінформованості про ситуацію у Збройних Силах та інших військових формуваннях України, % опитаних



Вересень 2004р.