

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 5 (99)

2008

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна
підтримка Володимир Кекух

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

Журнал видається з 2000р.
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

Фотографії:
“Військо України” – обкладинка, стор. 32, 56, 59,
Міністерство оборони
Латвійської Республіки – стор. 15

© Центр Разумкова, 2008

Проект здійснено за підтримки
Національного Фонду підтримки демократії (США)
та Посольства Сполученого Королівства
Великої Британії та Північної Ірландії в Україні

З М І С Т

КУДИ КРОКУЄ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ?

(Аналітична доповідь Центру Разумкова)	2
1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ АРМІЇ: ЧИННИКИ І ТЕНДЕНЦІЇ	3
ДОДАТОК. МАЙБУТНІ ЗАГРОЗИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ: ВИТЯГИ ІЗ “СТРАТЕГІЧНИХ ТЕНДЕНЦІЙ”	16
2. ПЕРЕХІД ЗС УКРАЇНИ НА КОНТРАКТНИЙ ПРИНЦИП КОМПЛЕКТУВАННЯ: ВІД ІДЕЇ ДО ВТІЛЕННЯ	20
3. ПРОБЛЕМИ ПЕРЕХОДУ ЗС УКРАЇНИ НА КОНТРАКТНИЙ ПРИНЦИП КОМПЛЕКТУВАННЯ: КОМПЛЕКСНИЙ ХАРАКТЕР, ШЛЯХИ ТА АЛЬТЕРНАТИВИ ВИРІШЕННЯ	27
4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	48

СТАН І НАПРЯМИ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: ПОЗИЦІЇ ПОЛІТИКІВ І ФАХІВЦІВ

(Заочний Круглий стіл)	51
Сергій ГРИНЕВЕЦЬКИЙ	51
Сергій КИРИЧЕНКО	52
Олександр КІХТЕНКО	54
Олександр КУЗЬМУК	55
Микола ПЕТРУК	58

СТАТТІ

ТРАНСФОРМАЦІЯ ОБОРОННОЇ СФЕРИ – ВАЖЛИВО ЗРОЗУМІТИ ЧОТИРИ “П” Стефан ГЛОВЕР	60
СПОСІБ КОМПЛЕКТУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ – ПИТАННЯ ВИРІШЕНЕ? Сергій РОМАСКЕВИЧ, Юрій ЮРЧИНА	63
КОНЦЕПЦІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: РЕФОРМУВАННЯ – ВДОСКОНАЛЕННЯ – ВИКЛИКИ Карл ЦАНДЕР	67

ДОДАТОК

ПРАВИЛА Д.РАМСФЕЛЬДА	71
----------------------------	----

Умови отримання журналу – на нашій веб-сторінці:
<http://www.uceps.org/magazine>

КУДИ КРОКУЄ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ?

Центр Разумкова неодноразово звертався до теми професіоналізації Збройних Сил України. За шість років з часу останнього комплексного дослідження цього питання відбулося багато змін: загалом завершена розробка правової бази переходу армії на контрактний принцип комплектування; збільшилася чисельність контрактників (53% чисельності солдатського, сержантського і старшинського складу); удосконалюються структура військ, система комплектування та підготовки.

Водночас, більшість проблем, на які Центр Разумкова звертав увагу, починаючи з 2000р., досі не розв'язані: брак фінансування, неузгодженість дій на вищому державному рівні, недостатня увага до комплексності проблем як усередині Збройних Сил, так і в масштабах держави, зростання диспропорцій між “контрактизацією” і технічною модернізацією армії. До цих проблем останнім часом додалася надмірна політизація і як наслідок – виникла реальна загроза зриву планів виконання Державної програми розвитку Збройних Сил на 2006-2011рр.

За більшістю експертних оцінок, внаслідок збереження у 2008р. існуючих підходів до фінансування Збройних Сил, немає підстав говорити про їх ефективний розвиток, оскільки певні успіхи за одними напрямками (структурна трансформація) нівелюються недоліками за іншими (занепад парку озброєнь і військової техніки).

Професіоналізація армії – комплексний процес, у якому комплектування за контрактом є лише одним з елементів. Продовження спроб перетворити вирішення окремих проблем професіоналізації (відмова від призову) на засіб політичної боротьби з опонентами та ігнорування інших складових цього процесу (підготовки військ, технічної модернізації, всебічного забезпечення особового складу), недотримання балансу потреб усіх категорій військовослужбовців, призведуть до того, що проблеми реформування армії “заганятимуться вглиб”, а плани повного переходу армії на контрактний принцип комплектування будуть зірвані.

Водночас, процес повного переходу армії на контрактний принцип комплектування вийшов на завершальний етап. З точки зору підтримання високого рівня обороноздатності держави і збереження рівноваги інтересів у суспільстві, є потреба завершення цього процесу у стислі терміни.

Для цього, на підставі неупередженої оцінки різниці між досягнутими та запланованими результатами, аналізу реальних передумов та обмежень, врахування позитивного та негативного досвіду інших держав, необхідно розробити стратегію завершального етапу переходу армії на контрактний принцип комплектування.

Обов'язковою умовою розробки такої стратегії і докладних планів її реалізації є наявність політичної волі, здатної об'єднати зусилля на державному рівні та забезпечити виконання визначених завдань, а також чітке розуміння взаємозв'язку та взаємовпливу воєнно-політичних, військових, економічних, соціальних чинників і різних напрямів діяльності:

- зовнішньополітична орієнтація сектору безпеки та визначення перспективної моделі армії;
- зміни у функціональній структурі військ (сил), структурі особового складу та визначення вимог до систем комплектування;
- підготовки особового складу та військ (сил);
- оснащення армії сучасними озброєннями і військовою технікою;
- динаміка соціально-економічних процесів і забезпечення престижу військової служби в суспільстві.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

У першому розділі аналізується міжнародний досвід побудови професійної армії, чинники, що впливають на цей процес.

У другому розділі стисло окреслюються головні результати попереднього етапу переходу Збройних Сил України на контрактний принцип комплектування та політичні аспекти цього процесу.

У третьому розділі аргументується потреба врахування комплексного характеру професіоналізації армії, розглядаються головні чинники та альтернативні підходи, що впливають на реалізацію її завершального етапу.

У четвертому розділі наводяться головні висновки та пропозиції.

1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ АРМІЇ: ЧИННИКИ І ТЕНДЕНЦІЇ

Побудова ефективної, добре озброєної, адекватної сучасним загрозам та економічно необтяжливої армії – була і залишається метою будь-якої держави. Невід’ємною складовою цього процесу є комплектування армії професійно підготовленим особовим складом. Вибір принципу комплектування – питання, яке кожна держава вирішує, виходячи з власних політичних, економічних, демографічних та інших особливостей.

Водночас, процес переходу від одного принципу комплектування до іншого є надзвичайно складним, витратним і потребує розв’язання проблем як збройних сил і сектору безпеки зокрема, так і національної економіки та суспільства в цілому.

У цьому розділі наводиться стислий аналіз міжнародного досвіду побудови професійної армії, який дає можливість краще зрозуміти складність процесу, скористатись універсальними уроками успішної побудови професійних збройних сил та уникнути повторення чужих помилок.

Варто зауважити, що міжнародний досвід широко застосовується у процесах воєнної реформи в Україні. Проте, іноді це використання є вибіркоким або має характер некритичного копіювання, що не дає бажаного ефекту.

1.1. СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО КОМПЛЕКТУВАННЯ АРМІЙ

У сучасних арміях застосовуються три принципи комплектування: добровільний (контрактний), за призовом (військова повинність) і змішаний¹. Ключовою відмінністю двох останніх є збереження загальної чи вибіркової військової повинності. Водночас, окремі країни, які перейшли на добровільний принцип комплектування, зберігають на законодавчому рівні можливість відновлення призову за певних (особливих) умов².

На цей час майже дві третини армій світу повністю або частково комплектуються за призовом – що диктується особливостями кожної країни та в кожному випадку має певний військовий, економічний і соціальний сенс. Проте, сучасні умови вимагають підвищення в арміях питомої ваги професійного компонента, а в окремих випадках – зміни принципу комплектування.

Так, після завершення холодної війни у провідних країнах світу спостерігається стійка тенденція до переходу збройних сил (ЗС) на добровільний принцип комплектування. Зокрема, цей принцип застосовується в більшості (в 17 із 28) країн-членів НАТО. Решта членів Альянсу зберігають змішану систему комплектування із суттєвим контрактним компонентом (25-55% особового складу).

Серед держав колишнього СРСР, що не є членами НАТО, зберігається військова повинність, проте – з очевидною тенденцією до збільшення числа контрактників на солдатських, сержантських і старшинських посадах або укомплектування контрактниками окремих військових підрозділів. Так, у ЗС Казахстану солдатські посади укомплектовані контрактниками на 80-85%, сержантські – на 100%. У Росії переважно

Професійна армія: визначення поняття

Визначення понять “професія”, “професіоналізм”, “професійний”, які можна знайти в різних як українських, так і іноземних словниках, зводиться до двох основних ознак: *по-перше*, характеру ставлення до роботи, як постійного заняття та засобу отримання прибутку; *по-друге*, як рівня кваліфікації та якості виконання роботи, що відрізняє професіонала від аматора.

Отже, коли йдеться про будь-яку професійну організацію, у т.ч. армію, то мається на увазі насамперед, що персонал, який працює в організації, отримує відповідну заробітну плату та систематично, ефективно й надійно виконує свої обов’язки.

Водночас, термін “професійна армія” досить часто застосовується як синонім контрактного принципу комплектування – хоча зрозуміло, що навіть стовідсоткова заміна солдатів-строковиків на контрактників не гарантує професійності особового складу в сенсі фахового рівня. **Військовими професіоналами можуть називатися добре навчені, відповідно оснащені (озброєні), організовані спеціалісти військової справи з певними особливостями професійної мотивації, системи цінностей, корпоративної культури, характерними для цього специфічного роду діяльності.**

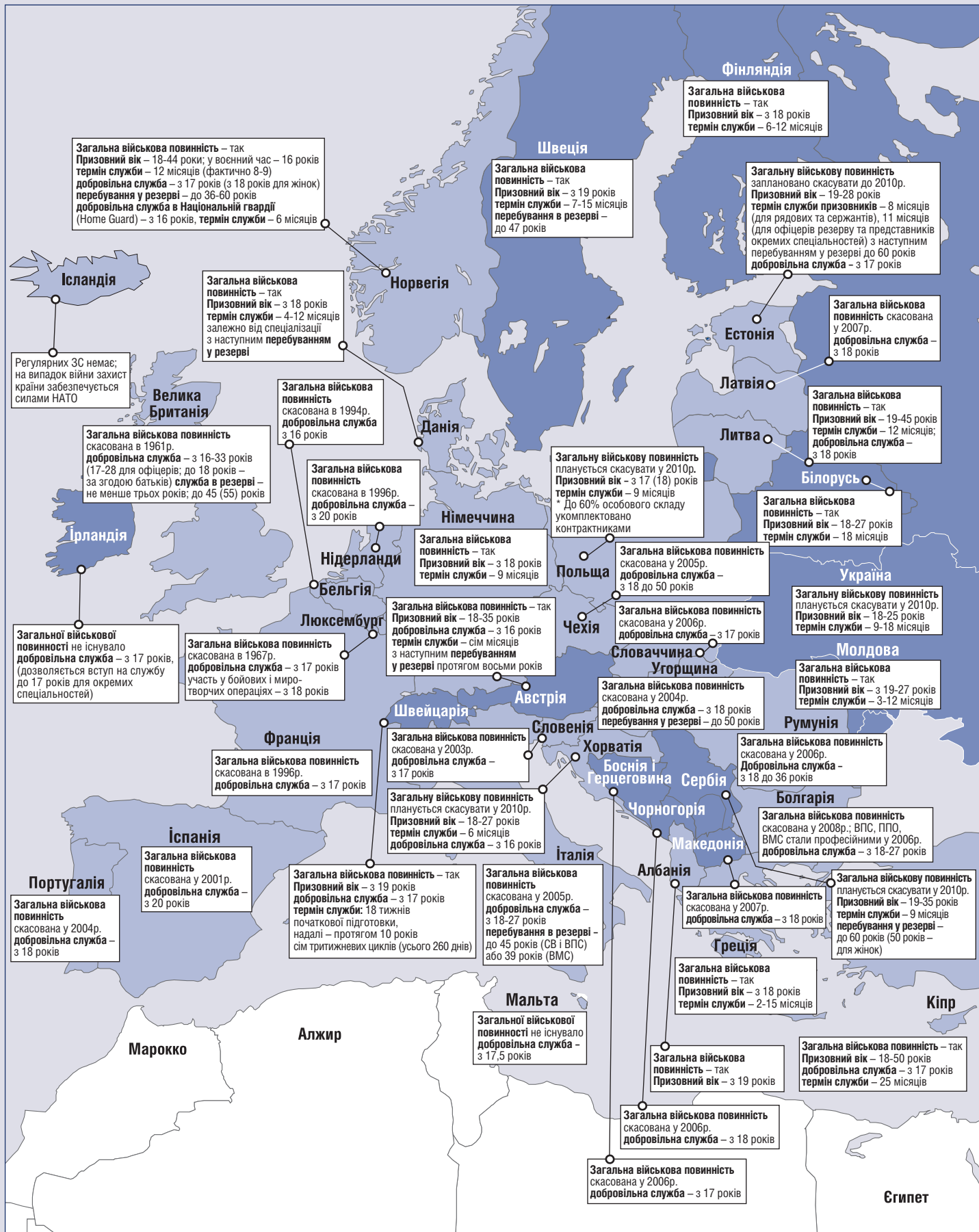
Закон України “Про військовий обов’язок і військову службу” наступним чином визначає військову службу: “Військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у **професійній діяльності** придатних до неї за станом здоров’я і віком громадян України, пов’язаних із захистом Вітчизни” (ст.2).

контрактниками укомплектовані 82 військові частини, до 2011р. планується повний перехід на контракт усього сержантського корпусу Збройних Сил. Плавсклад Військово-Морського Флоту (ВМФ) вже переведений на контрактну основу³. Білорусь планує до 2010р. довести частку контрактників до 50% штатної

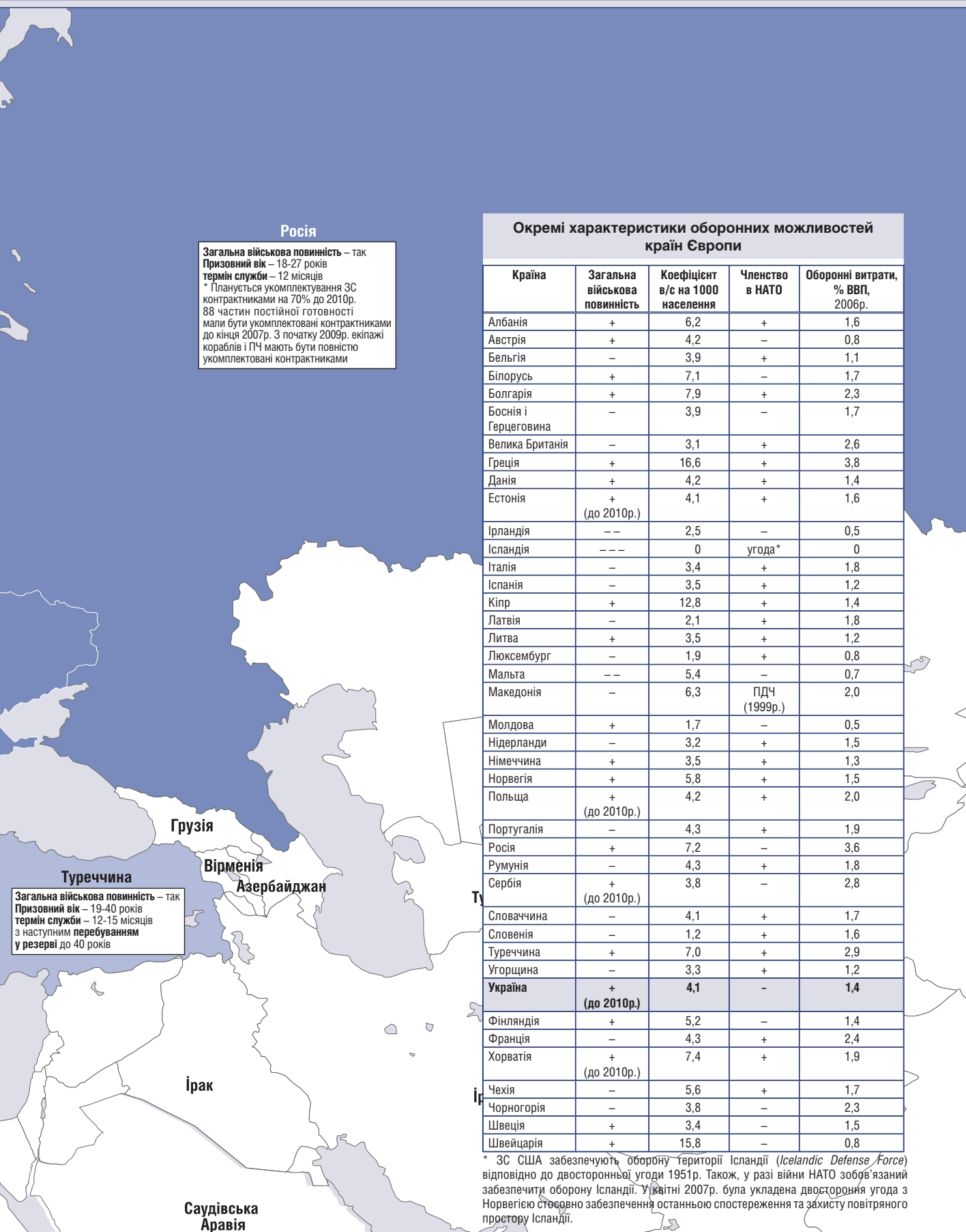
¹ Слід зауважити, що призового принципу комплектування особового складу ЗС у “чистому вигляді” фактично не існує, оскільки офіцерський корпус у будь-якому випадку є переважно професійним (кадровим або контрактним). У цьому тексті йдеться про комплектування насамперед рядового та сержантського складу, який може бути як призовним, так і професійним (контрактним).

² Так, загальна військова повинність (призов) може бути відновлена в разі запровадження воєнного стану (Беліз, Італія, Чілі) або в разі неможливості забезпечити набір необхідної чисельності добровольців (Аргентина, Болівія).

³ Минобороны готовит пофесионализацию всего сержантского корпуса. – www.navy.ru, 17 мая 2007г.



ОСОБЛИВОСТІ КОМПЛЕКТУВАННЯ



чисельності солдатів і сержантів, насамперед, у бойових підрозділах і підрозділах бойового забезпечення⁴.

Повністю на контрактний принцип комплектування армій перейшли постсоціалістичні країни Центральної і Східної Європи, Балкан і Балтії: Болгарія, Боснія і Герцеговина, Латвія, Македонія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія, Чорногорія. Планують завершити такий перехід до 2010р. Естонія, Польща, Сербія, Україна та Хорватія.

Загалом, на цей час у Європі із 40 держав, що мають чисельні та порівняно чисельні армії, 20 – комплектують їх за контрактним принципом, 15 – зберігають загальну військову повинність, п'ять – планують завершити перехід на контрактний принцип до 2010р. Дані про принципи та особливості комплектування армій європейських країн наведені на карті *“Збройні сили країн Європи: особливості комплектування”*⁵ (с. 4-5).

Більшість експертів професіоналізація армії визнається провідною глобальною тенденцією побудови сучасних ЗС. Вважається, що лише професійний військовослужбовець може ефективно використовувати високотехнологічне озброєння та військову техніку, яких в арміях світу стає дедалі більше.

1.2. ЧИННИКИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ВИБІР МОДЕЛІ КОМПЛЕКТУВАННЯ

Як зазначалося вище, побудова сучасної професійної армії є складним процесом, на який впливає багато взаємопов'язаних чинників. Критичність кожного з них (або їх сукупності) для кожної країни є різною, що й визначає мотивацію вибору кожною з них того чи іншого варіанту комплектування ЗС.

Слід зауважити, що цей вибір мало залежить від таких факторів, як географічне розташування країни та рівень її економічного розвитку⁶. Натомість, важливу роль відіграють такі чинники, як рівень імовірності воєнної загрози (в т.ч. наявність так званих “заморожених конфліктів”); участь/не участь держави в системі колективної безпеки; національні особливості і традиції відносин армії і суспільства та/або суспільної ролі армії; нарешті – позиції громадськості, політичних сил і політичних лідерів⁷.

Загалом, у більшості європейських країн найбільш вагомими чинниками переходу на контрактний принцип комплектування армій вважаються:

- завершення холодної війни;
- участь у системі колективної безпеки;
- ускладнення систем озброєнь;
- наявність економічних можливостей.

Головними чинниками збереження системи призову є:

- переконання в економічній доцільності призовної армії;
- данина національним традиціям і ролі армії/резерву як інституту інтеграції суспільства (Данія, Німеччина) в поєднанні з економічним зиском від альтернативної служби (Німеччина);
- історичні геостратегічні підстави (заморожені конфлікти), що роблять призовну армію і масовий резерв єдиною можливістю забезпечення надійної оборони (Греція, Туреччина);
- наявність впливових кіл, зацікавлених у збереженні діючої системи⁸.

Нижче стисло окреслюються головні чинники, що впливають на рішення про принципи комплектування ЗС; їх вирішення і групування є умовними. Слід мати на увазі, що рішення приймаються під впливом, як правило, кількох чинників, які, до того ж, у різних країнах трактуються по-різному.

Воєнно-політичні та політичні чинники

На вибір принципу комплектування армії значною мірою впливають зміна загроз і розширення спектру завдань національної оборони, переосмислення ролі систем колективної безпеки і національних ЗС у сучасних умовах.

Завершення холодної війни та “нові виклики”. Завершення в 1989р. холодної війни зумовило значні зміни у сфері безпеки. Насамперед, було визнано зменшення загрози масштабних міждержавних війн, що відбулося, зокрема, у скороченні світових військових витрат протягом перших 10 років після холодної війни більш ніж на третину⁹. Більшість країн світу (за винятком країн Азії і Близького Сходу) вдалися до скорочення чисельності ЗС, їх реструктуризації і технічної модернізації, а в рамках цього процесу – до переходу на контрактний принцип комплектування¹⁰. У Європі в цей час перейшли до професійної армії Бельгія, Нідерланди, Франція, дещо пізніше – Іспанія.

Завершення холодної війни збіглося в часі з появою так званих “нових викликів”, або нових загроз безпеці – тероризму, внутрішньої і міжнародної організованої злочинності, незаконного розповсюдження озброєнь (у т.ч. зброї масового ураження), регіональних конфліктів, а також конфліктів (у т.ч. міждержавних), де сторонами або однією із сторін є недержавні озброєні угруповання, тощо. Події 11 вересня 2001р. засвідчили появу масштабної “асиметричної загрози”, від якої фактично не убезпечена жодна держава з найпотужнішою традиційною армією. Усе це призводить до стрімких змін умов ведення бойових дій, ускладнення

⁴ Совершенствование системы комплектования Вооруженных Сил. – Офіційний веб-сайт Міністерства оборони Республіки Білорусь, www.mod.mil.by

⁵ Джерела: The CIA World Factbook. – www.cia.gov; SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2006), pp.226-236; Refusing to Bear Arms: A worldwide survey of conscription and conscientious objection to military service. – www.wri-irg.org/co/rtba/index.html; www.geographic.org. Там, де можливо, дані перевірені за інформацією, поданою на офіційних веб-сайтах відповідних міністерств оборони.

⁶ Так, професійні ЗС мають як розвинуті країни (наприклад, шість країн Великої вісімки (крім Німеччини та Росії), Австралія, Нова Зеландія та ін.), так і країни з рівнем ВВП на душу населення, нижчим за середній (близько \$1 000): Гамбія, Джибуті, Руанда, Сьєрра-Леоне.

⁷ Для окремих країн вагомим чинником є масштаби їх території. Так, офіційні особи Росії обґрунтовують відмову від повної професіоналізації армії посиланням на велику територію країни. Екс-міністр оборони РФ С.Іванов так висловив цю думку: “Я часто чую посилання на армії невеликих європейських держав. Але там збройні сили не перевищують 100-200 тисяч осіб. У нас же країна 10 часових поясів. І ми не можемо дозволити собі армію розміром у 300-400 тисяч осіб... Хоча ми не збираємося відроджувати за чисельністю та озброєнням Радянську армію, але Росія повинна мати армію під один мільйон військовослужбовців”. Див.: Гаврилов Ю. Служить будут мало, но многие. – Российская газета, 3 февраля 2005г., www.rg.ru

⁸ Building Sustainable and Effective Military Capabilities, ed. K.S.Readman. – IOS Press, 2004, p.3.

⁹ Докладно див.: Омітунгун В., Шьон Е. “Дані про військові витрати: огляд за 40 років”. – Щорічник СІПРІ 2006: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека. Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, Київ, 2007, с.307.

¹⁰ Наприклад, у Бельгії скасування призову було безпосередньо викликане рішенням про скорочення ЗС після завершення холодної війни та потребами адаптації до нових умов, у т.ч. потребою технічної модернізації, що вимагало значних фінансових ресурсів.

озброєнь і військової техніки, що, своєю чергою, дедалі більше потребує спеціальних знань і професійних навичок військовослужбовців.

Таким чином, розширення географії, масштабів, різноманітності і складності сучасних видів військової діяльності (зокрема, під час врегулювання конфліктів), потреба у значній чисельності особового складу з високими морально-психологічними та професійними якостями посилюють аргументи прихильників професійної армії і змушують держави, які зберігали загальну військову повинність, до відмови від призовного принципу або, за умови комплектування армії за змішаним принципом – до зміни структури особового складу на користь контрактників.

Участь у системах колективної безпеки. Цей чинник став фактично головним у виборі моделі комплектування збройних сил постсоціалістичними країнами ЦСЄ, Балкан і Балтії, які від самого початку трансформаційних процесів взяли курс на вступ до ЄС і НАТО.

Як відомо, за **позаблокового чи нейтрального статусу** країна повинна самостійно вирішувати завдання із захисту кордонів, територіальної оборони, локалізації і ліквідації конфліктів, запобігання проявам на її території названих вище “нових загроз”. Тому позаблоковість або нейтральний статус за відсутності надійних зовнішніх гарантій безпеки передбачають наявність чисельної армії і потужного мобілізаційного резерву (в т.ч. міцної економічної бази).

Так, чотири європейські держави, що ніколи не належали до систем колективної безпеки (Австрія, Фінляндія, Швеція, Швейцарія), змушені будувати ЗС, здатні самостійно забезпечити територіальну оборону. Характерною особливістю їх підходу до комплектування ЗС є принцип загальної військової повинності на зразок народного ополчення. Тобто, майже все чоловіче населення віком 18-20 років проходить відносно нетривалу (3-4 тижні) початкову підготовку з наступною періодичною ще менш тривалою допідготовкою або перебуваючи в активному резерві до моменту звільнення за віком (40-45 років), або за інших, визначених законом умов. У “нейтральних” країнах чисельне співвідношення між діючою армією і резервом складає в середньому 1:10, тоді як для європейських країн-членів – 1:4.

Своєю чергою, **статус члена організації колективної безпеки** надає гарантії воєнної безпеки за рахунок створення спільних оборонних можливостей (не усуваючи суверенного права кожної держави на власну самооборону), а також залучення сил організації в разі агресії проти будь-кого з її членів. Це не передбачає для члена організації великої економії на військових витратах (вони мають відповідати реальним потребам у побудові дійсно боєздатної армії; крім того, певна їх частка спрямовується на розвиток оборонного потенціалу організації), але дозволяє вивільнити з оборонного сектору певні людські та матеріальні ресурси.

Крім того, однією з вимог участі в організації колективної безпеки є вимога сумісності ЗС держав-учасниць. Таким чином, для нових членів НАТО і

країн-кандидатів, членство в Альянсі або перспектива приєднання до системи колективної безпеки дозволили (або вимагали) створення невеликих, сучасних, ефективних, мобільних, сумісних ЗС, що можливо лише за умов їх переходу на професійну основу. Отже, **членство в НАТО (або його перспектива) стало вирішальним чинником зміни оборонної політики і проведення радикальних реформ для нових членів Альянсу та країн-кандидатів**¹¹. Так, зокрема, Латвія, протягом фактично чотирьох років (2002-2006рр.) створила боєздатні, мобільні ЗС, спроможні, за оцінками фахівців, виконувати завдання національної оборони і брати участь у міжнародних операціях¹².

Позиції суспільства і політичних сил. Армія і військова служба посідають особливе місце в системі суспільних відносин (національні традиції, патріотичне виховання, характер цивільно-військових стосунків тощо). Тому вагоме значення у прийнятті рішення про принцип комплектування армії має громадська думка та відповідно – позиція політичних сил, які її враховують як думку виборців.

Порівняно невелика чисельність сучасних армій у поєднанні із зростанням вимог до фізичних і психологічних якостей та освітнього рівня військовослужбовців зумовлюють вибірковий характер призову, що багатьма суспільствами сприймається як прояв соціальної несправедливості та нерівності. Насамперед, це стосується нерівних умов на ринку праці, в які неминуче потрапляють призовники та особи, які з тих чи інших причин не потрапили до армії¹³.

З цим стикнулися країни, що обрали змішаний принцип комплектування армії, коли внаслідок значного перевищення призовним потенціалом потреб у призовниках, військовий обов'язок “не для всіх” почав сприйматися як “соціальний податок” за вибірковим принципом і прояв соціальної нерівності.

Так, в Іспанії, мірою скорочення армії після завершення холодної війни, потреба у призові дедалі зменшувалася і склала врешті менше половини числа молоді призовного віку. Ті, кого призивали на військову службу, сприймали це як прояв соціальної несправедливості, внаслідок чого зростало суспільне невдоволення, частішали випадки ухилення від призову тощо. Результати соціологічних опитувань, проведених у середині 1990-х років, засвідчили, що 75% громадян країни (в т.ч. 84% осіб віком 25-34 років) бажали скасування призову.

Така ситуація була використана політиками в передвиборній агітації¹⁴. Саме зобов'язання Народної Партії (*Partido Popular*) скасувати призов дозволило їй отримати абсолютну більшість місць у Парламенті та в 1997р. домогтися рішення про перехід іспанської армії на контрактний принцип комплектування. **Випадок Іспанії є характерним прикладом політичного тиску на процес відмови ЗС від призовного принципу комплектування**¹⁵. Подібна ситуація спостерігалася також у США в 1960-х роках і країнах Європи в 1990-х роках. Наприклад, у Польщі саме громадська думка виявилася важливим аргументом у виборі на користь переходу на контрактний принцип.

¹¹ *White Paper. Lithuanian Defence Policy*, Ministry of National Defence. – Vilnius, 2006, p.27; <http://www.kam.lt/EasyAdmin/sys/files/BK-En1.pdf>

¹² Докладно див. візку “З досвіду воєнної реформи держав-нових членів НАТО” на с.15.

¹³ Ця проблема є досить чутливою для країн з ринковою економікою, тоді як у соціалістичній економіці її важливість нівелювалася державним регулюванням зайнятості населення.

¹⁴ Див.: Franz Thiele “*The Spanish Armed Forces Heading Towards the Future*”. – *Military Technology*, Vol.24, No.4, April 2000, p.5. in Christopher Jehn and Zachary Selden “*The End of Conscription in Europe?*” – *Contemporary Economic Policy*, Vol.20, No.2, April 2002.

¹⁵ Там само.

Водночас, як зазначалося вище, схожі тенденції не обов'язково призводять до однакових рішень. Так, у Швеції, практика призову на військову службу лише кожного п'ятого призовника спричинила публічне невдоволення та політичні дебати, але жодних ознак намірів скасувати призов у Швеції досі немає¹⁶. У Німеччині Г.Шредером була створена незалежна комісія (*Weizsacher Commission*), яка у травні 2000р. запропонувала скорочення числа військовослужбовців строкової служби зі 130 тис. до 30 тис. Уряд прийняв рішення про скорочення у значно менших масштабах (до 80 тис.). Але ні зазначена комісія, ні Уряд не ставили питання про відмову від призову¹⁷.

Попри невдоволення “вибірковим” призовом, громадськість і політичні сили цих країн вважають більш важливими позитивні сторони загальної військової повинності, серед яких відзначають, насамперед, соціалізацію молоді, яка представляє різні верстви суспільства та регіони країни; збереження тісного зв'язку армії з суспільством; можливість для молодих людей краще підготуватися до дорослого життя, набуті професійних навичок і навіть зменшення рівня насильства в суспільстві.

Внутрішньовійськові чинники

Як у військовому середовищі, так і в суспільстві не піддається сумніву, що військова справа є такою ж професією, як інші, але вона має ряд особливостей, зумовлених специфікою як самої армії, що є певною закритою організацією, так і військової служби.

Особливі умови військової служби. Особливості військової служби полягають насамперед у певному обмеженні прав і свобод військовослужбовців та наявності підвищених ризиків для їх здоров'я і життя. Навіть у мирний час, не кажучи про умови воєнного та особливого стану, військовослужбовці підлягають тим чи іншим обмеженням свободи пересування, свободи слова, права на вільний час тощо. Ці обставини є аргументом на користь твердження, що **вибір людиною військової служби має бути свідомим і добровільним**.

З іншого боку, існують **особливі вимоги до якостей військовослужбовців**. Від них вимагається наявність відповідних навичок, патріотизму, готовності до самопожертви заради національних цінностей та інтересів, а також психологічна стійкість, мобільність і сумісність, фізична витривалість тощо.

У цьому контексті, аргументами противників відмови від призову є те, що “патріотизм не можна купити”, а професіоналом може бути не обов'язково контрактник, про що свідчить досвід крупних війн і збройних конфліктів, у яких перемагали призовні армії¹⁸. До того ж, професійні якості за відповідних умов можна виховати й у призовника.

Натомість прихильники контрактного принципу стверджують, що на патріотизм можна розраховувати за умов, коли держава створила умови, в яких національні цінності та інтереси мають практичне значення і втілення, в т.ч. у вигляді гідних умов військової

З досвіду воєнної реформи держав-нових членів НАТО

Чеська Республіка



Андрей ЧІРТЕК,
речник
Міністерства оборони
Чеської Республіки

Реформа ЗС Чеської Республіки відбувається досить успішно. Досягнення необхідного рівня ключових можливостей ЗС було заплановане у два послідовні етапи. Головна мета I етапу полягала в досягненні початкових оперативних можливостей ЗС до 31 грудня 2006р. Цей етап успішно завершений. Головною метою II етапу визначено досягнення цільових оперативних можливостей до 2018р. На мою думку, **принциповим викликом реформи ЗС є пошук балансу між військово-політичними амбіціями держави та наявними ресурсами**.

Програма воєнної реформи була розроблена цільовою групою Міністерства оборони у 2001-2002рр. (з частковими змінами у 2003р.), затверджена Урядом і потім – Парламентом. Головна відповідальність за проведення реформи лежить на Міністерстві оборони, яке володіє необхідними повноваженнями для її виконання. Ключова роль у її практичному виконанні належить начальнику Генерального штабу. Загальний процес перебуває під безпосереднім цивільним контролем Уряду та Парламенту.

На 1 січня 2005р., Чеська Республіка створила повністю професійні ЗС. Зараз у країні професійна військова служба вважається достатньо престижною. Міністерство оборони спроможне успішно виконувати завдання набору контрактників, попри певні проблеми з набору персоналу за окремими спеціальностями (водіїв, операторів складних сучасних систем тощо). Професійні ЗС докладають постійних зусиль для покращення своїх позицій на національному ринку праці. Прикладом можуть бути регулярні “рекрутні” кампанії в різних ЗМІ. Подібні заходи проводяться з метою утримання персоналу на військовій службі. Професійні солдати мають змогу користуватися добре розвинутою системою соціального забезпечення та відпочинку, а також отримувати відповідну фінансову та соціальну компенсацію за свою службу.

служби. Тобто **патріотизм повинен розглядатися як свідоме та добровільне бажання захищати національні цінності та інтереси**.

Прояви “нестатутних відносин”. В окремих країнах перехід на контрактну армію обґрунтовувався також потребою усунення явищ, пов'язаних з порушенням прав людини у ЗС, викликаних нестатутними відносинами стосовно новобранців (так звана “дідівщина”). Як правило, у професійній армії такі прояви є менш поширеними, проте результати соціально-психологічних досліджень доводять, що вони є хворобою не лише армії, а будь-якої “закритої” організації, яка лікується не лише запровадженням добровільного комплектування, а налагодженням умов військової служби та перетворення армії на більш “відкриту” систему¹⁹.

З цієї точки зору, корисним є досвід Великої Британії, Німеччини, США із впровадження нового формату військово-цивільних стосунків і засад відкритості ЗС, що дозволяє зміцнювати демократичний цивільний (громадський) контроль над їх діяльністю, в т.ч. в частині дотримання прав людини, статутних відносин тощо²⁰. Примітно, що саме в запровадженні громадського контролю окремі експерти вбачають

¹⁶ Вважається, що однією з причин такого рішення була широка практика використання призовників на альтернативній службі, що дозволяє економити значні бюджетні кошти за рахунок дешевої робочої сили. Там само, р.8.

¹⁷ Gilles Andréani, Christoph Bertram and Charles Grant “Europe’s military revolution”, p.14.; http://www.cer.org.uk/pdf/p22x_military_revolution.pdf

¹⁸ Там само.

¹⁹ Ідеться про так званий “ефект закритої аудиторії”, тобто специфічного закритого колективу, який виробляє певні власні норми і правила поведінки. Такими аудиторіями, крім армії, є, наприклад, навчальні заклади, окремі релігійні спільноти тощо.

Про досвід запровадження принципів відкритості ЗС Німеччини див. у статті С.Ромаскевича та Ю.Юрчини “Спосіб комплектування Збройних Сил України – питання вирішене?”, вміщений в цьому журналі.

²⁰ Докладно див. тематичний випуск журналу “Національна безпека і оборона” (2000, №11), присвячений проблемам демократичного цивільного контролю над воєнною організацією держави.

засіб позбавлення Збройних сил РФ від практики “нестатутних відносин”, яка поширилася й на підрозділи, укомплектовані контрактниками²¹.

Економічні чинники

Намагання забезпечити високий рівень військової безпеки країни меншим коштом є одним з головних аргументів як противників, так і прихильників збереження військової повинності²².

Бюджетні витрати. Головним аргументом на користь збереження призовної системи є сподівання на економію бюджетних коштів через уникнення більших витрат на утримання контрактників (таблиця “Військові витрати окремих держав, де збережений і скасований призовний принцип...”). При цьому, політики, які ратують за економію бюджетних коштів у такий спосіб, уникають обговорення питання особистих економічних втрат призовників, тобто не бажають визнавати, що така економія бюджету досягається за рахунок втрат окремих громадян.

Прихильники переходу на контракт посилаються на більшу економічність контрактної армії за рахунок уникнення додаткових витрат на повторні цикли підготовки призовників і вищий рівень ресурсозбереження діяльності ЗС, укомплектованих професіоналами. Приблизно такі аргументи висувалися на користь переходу до комплектування армії, наприклад, у Франції²³.

Військові витрати окремих держав, де збережений (+) і скасований (–) призовний принцип комплектування збройних сил у 2006р.

Країни	Наявність призову	ВВП на душу населення, \$	Чисельність збройних сил, тис. осіб	Військові витрати		
				\$ млн.	% ВВП	на одного в/с, \$
Україна*	+	927	200	1 813	1,3	9 067
Казахстан	+	3 507	66	650	1,1	9 848
Туреччина	+	9 000	515	11 291	2,8	21 924
Росія	+	5 189	1 037	34 700	4,1	33 462
Польща	+	8 749	163	6 330	1,9	38 834
Фінляндія	+	37 988	51	2 791	1,4	54 725
Німеччина	+	34 854	285	36 984	1,4	129 764
Японія	–	38 318	239	43 701	1,0	182 849
Нідерланди	–	36 975	53	9 751	1,5	183 981
Австралія	–	31 550	54	13 794	1,8	255 444
Велика Британія	–	38 601	188	59 213	2,7	314 963
США	–	43 867	1 427	528 692	4,1	370 492

* Дані про Україну, станом на грудень 2007р.

Джерела: дані про країни, в яких збережений або скасований призов на військову службу: Conscription: Countries with and without mandatory military service, http://en.wikipedia.org/wiki/Conscription#Countries_with_and_without_mandatory_military_service; чисельність: List of countries sorted by the number of total troops (Active Troops), http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_number_of_total_troops (станом на 2006р.); військові витрати: Stålenheim, P., and oth., Tables of military expenditure, SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2007), pp.310-323; дані про Україну: Біла книга 2007: оборонна політика України. – Міністерство оборони України, 2008.

На думку багатьох західних військових експертів, бюджетні видатки на оборону за умов контрактної армії, порівняно з призовною, є вищими, але реальна вартість забезпечення оборонної безпеки – нижчою. Таке твердження виглядає парадоксальним, але вартість призовної армії охоплює приховані витрати, які

не відбиваються в бюджеті. Молода людина, яка служить за призовом та отримує за це мізерне грошове утримання, фактично сплачує річний податок у розмірі різниці між річною зарплатою солдата за контрактом і за призовом. Реальні ж витрати призовника можуть бути набагато вищими через втрачені можливості роботи з гідною зарплатою. Навіть якщо юнаку вдається уникнути призову, то загроза бути призваним під час наступної кампанії накладає відбиток на його життєві перспективи²⁴.

Отже, нижчі бюджетні видатки на утримання призовної армії не можуть бути однозначним аргументом її меншої вартості через наявність прихованих особистих і суспільних втрат, які не піддаються детальним підрахункам.

Крім того, вища вартість контрактної армії пов'язана не стільки з витратами на особовий склад (що певною мірою компенсується скороченням його чисельності), скільки на оплату замовлень оборонній промисловості на оновлення озброєнь і військової техніки. Вважається, що країни з контрактними арміями витрачають на технічну модернізацію значно більшу частку оборонного бюджету, ніж ті, що зберігають призовну армію. Наприклад, Німеччина, маючи приблизно такий самий оборонний бюджет, як Велика Британія, але на 30% більшу чисельність ЗС за рахунок призовників, спроможна витратити на модернізацію озброєнь у розрахунку на одного військовослужбовця лише 24% суми, яку витрачає Велика Британія²⁵.

Попри відсутність переконливих доказів на користь одного з варіантів, експерти вважають, що професійні ЗС в довгостроковій перспективі мають однозначну перевагу за критерієм “ефективність/вартість”, але “процес переходу є значно витратнішим і складнішим, ніж заплановано, а на очікувані позитивні результати доводиться чекати тривалий час”²⁶.

Отже, процес створення професійних ЗС може бути успішним лише за умов належного фінансування, тобто значного збільшення оборонного бюджету. Перерозподіл Державного бюджету на користь воєнної реформи за рахунок інших соціальних видатків вимагає політичної волі вищого керівництва держави, його здатності переконати політичних опонентів і союзників у важливості та необхідності такого рішення.

1.3. ОКРЕМІ УМОВИ (СКЛАДОВІ) УСПІШНОСТІ ПЕРЕХОДУ ДО КОМПЛЕКТУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ ЗА КОНТРАКТОМ

Досвід США та країн Європи, які протягом останніх десятиліть перейшли на контрактний принцип комплектування своїх армій, свідчить, що головними умовами успіху такого переходу, крім достатніх фінансових ресурсів, є послідовність і політична воля вищого керівництва держави у проведенні реформи, врахування її комплексного характеру, що виявляється зокрема у розв'язанні проблеми людських ресурсів і збалансуванні витрат на персонал та озброєння (модернізації ОВТ) армії, а забезпечується – відповідним аналітичним супроводом.

²¹ Див., наприклад: Куклина І. Кризис Вооруженных Сил России: женский взгляд. – Союз СКМР: публикации, www.ucsmr.ru

²² Через відсутність міжнародних стандартів обчислення військових витрат та особливості національних рахунків, немає достатньо обґрунтованих кількісних оцінок, придатних для порівнянь та однозначних доказів переваг того чи іншого способу комплектування.

²³ Ініціатор воєнної реформи тодішній Президент Франції Ж.Ширак так сформулював потребу реформування: “Нам потрібна оборона більш ефективна, більш сучасна і менш витратна... За збереження військової повинності наша армія, включно з кадровими військовими, призовниками та добровольцями, які проходять службу за контрактом, складає 500 тис. чоловіків і жінок. Вона надлишкова, обтяжлива та не дозволяє нам... виконати всі завдання... Через шість років професійна армія буде нараховувати 350 тисяч осіб, але вона буде... ефективною і достатньою”. Див.: Военная реформа во Франции. – Отечественные записки, 2002, №8, www.strana-oz.ru

²⁴ Bernard R. I Want You!: the Evolution of the All-Volunteer Force. – RAND Corporation, pp.48-55; <http://www.rand.org>

²⁵ Williams C. From Conscripts to Volunteers. The Transition to All-Volunteer Forces in NATO Countries. In Building Sustainable and Effective Military Capabilities, ed. K.S.Readman. – IOS Press, 2004, p.80.

²⁶ Там само, p.85.

Послідовність і політична воля вищого керівництва держави

Як свідчить практика, досить часто політичне рішення про відмову від призову наштовхується на спротив військових лідерів. Так, жорстке неприйняття ідеї професіоналізації спостерігалось серед вищого військового керівництва Пентагону та депутатів Конгресу США, які не були переконані в доцільності такого кроку. Ці настрої розглядалися як одна з головних загроз успішності переходу²⁷. Так само, коли Президент Франції Ж.Ширак у лютому 1996р. несподівано для військових заявив про скасування військової повинності, керівництво ЗС виступило рішуче проти, аргументуючи свою позицію тим, що армія ризикує залишитися без необхідних фахівців (насамперед, програмістів і спеціалістів із знанням іноземних мов), якщо не вдасться знайти альтернативних варіантів їх пошуку та залучення до військової служби²⁸.

У багатьох випадках (насамперед, у країнах ЦСЄ, які зробили вибір на користь професійної армії та участі в НАТО) ускладнення виникали також через неприйняття відмови від оборони національної території власними силами з боку військового керівництва, яке “виросло” з саме таким розумінням завдань і призначення ЗС. Такі позиції часто поділяла і громадськість, особливо тих країн, чие сусідство з крупними державами та історичний досвід не дозволяли повністю довіряти “могутньому сусіду”, а гарантії колективної безпеки ще не є досить усвідомленими.

За таких умов успіх переходу до контрактного принципу комплектування ЗС залежить насамперед від послідовності та рішучості вищого керівництва держави, яке прийняло відповідне політичне рішення і взяло на себе відповідальність як за саму реформу, так і за обороноздатність держави загалом.

Саме від політичного керівництва держави важливою мірою залежить вирішення всього комплексу проблем, пов'язаних з переходом на новий принцип комплектування, – оскільки лише воно володіє необхідною повнотою повноважень і ресурсів для того, щоб забезпечити цей перехід у стислі терміни, без ризику критичного зниження рівня боєздатності армії, отже, обороноздатності держави. Природно, що зробити це воно може, винятково спираючись на відповідний науковий та аналітичний супровід кожного кроку реформи, постійного моніторингу та коригування її перебігу.

Досвід згаданих вище США і Франції доводить важливість такої позиції вищого політичного керівництва держави (врізка “Умови успішної побудови професійної армії: досвід США”). Зокрема, у Франції воєнна реформа в частині переходу на контрактний принцип комплектування була здійснена фактично за п'ять років і не позначилася негативно на боєздатності ЗС під час переходу²⁹. Примітно, що військові витрати

²⁷ Так, помічник Міністра оборони США Р.Келлі в доповідній записці висловлював застереження, що головною загрозою успіху побудови професійних ЗС була відсутність чіткого переконання серед тих, хто відповідає за діяльність ЗС. Див.: Kelley R. “The All-Volunteer Force: As I Leave My Job Today...”, Washington, D.C., May 31, 1973 in Bernard R. *I Want You!: the Evolution of the All-Volunteer Force*. – RAND Corporation, p.749; <http://www.rand.org>

²⁸ Рішення про скасування призову у Франції було прийняте майже без попередніх обговорень. Див.: George A. Bloch “French Military Reform: Lessons for America's Army?” – Parameters Vol.30, No.2, Summer 2000, p.36.

²⁹ Рішення про перехід було прийнято, як зазначалося, в 1996р., відповідний Закон – ухвалено в 1997р., а призов скасований у 2000р. Завершення першого етапу переходу датується кінцем 2002р. Зазначалося, що плани професіоналізації виконані на цей час на 95%; повільніше від запланованого відбувалася модернізація технологій та науково-дослідні роботи у військовій галузі. Див.: Реформа національної оборони у Франції. – Офіційний веб-сайт Міністерства оборони Франції; http://www.defense.gouv.fr/defense_uk

Умови успішної побудови професійної армії: досвід США

У пошуку аргументів на користь професійної армії звертаються, як правило, до американського досвіду побудови найпотужніших професійних ЗС. Досвід США становить практичний інтерес для України не з точки зору моделі професійної армії, а радше як приклад підготовки і впровадження рішення про перехід до професійних ЗС.

Самі американські експерти, аналізуючи цей досвід, визнають, що перехід до професійної армії був далеко не таким швидким і простим, як планувалося та очікувалося. Було допущено чимало прорахунків і помилок, причому одні й ті самі помилки робилися неодноразово¹. Навіть через 10 років після переходу армії на контрактну основу лунали заклики відновити призов з мотивів моралі та ефективності. Президент Р.Ніксон, який свого часу зробив найбільший внесок у створення професійної армії і пишався своїми досягненнями, пізніше визнавав, що добровільна армія виявилася неспроможною забезпечити необхідну якість персоналу. Минуло ще 10 років, перш ніж він змінив свою думку на позитивну – після перемоги в першій іракській війні 1993р.²

Аналіз досвіду створення та розвитку професійних ЗС США дає підстави виокремити **чотири ключові фактори, що забезпечують успіх (або створюють проблеми за відсутності хоча б одного з них):**

- керівництво та відповідальність на найвищому політичному рівні;
- підкріплення політичних зобов'язань належним фінансуванням;
- постійний науково-аналітичний супровід з метою своєчасного виявлення проблем;
- своєчасне коригування існуючих і розробка нових програм забезпечення набору та підготовки персоналу високої якості³.

Керівництво та відповідальність на найвищому рівні. Створення професійної армії у США розпочалося за Президента Р.Ніксона та під його персональним керівництвом. У перші ж дні президентства Р.Ніксон сформував Комісію Гейтса (*Gates Commission*) з метою вивчення питань скасування військової повинності та побудови професійної армії⁴.

Значний внесок у популяризацію і впровадження ідеї професійної армії – попри наявність жорсткої опозиції в Конгресі та серед вищого військового керівництва Пентагону – зробив радник Президента М.Андерсон, забезпечивши створення Комісії Гейтса, широке оприлюднення та публічне обговорення її доповіді, нагляд за проходженням рекомендацій Комісії через процедури прийняття урядових рішень.

Іншою важливою фігурою вважається **Міністр оборони М.Лейрд (Melvin Laird)**, який до призначення на цю посаду був членом Конгресу. Використовуючи свій парламентський досвід і зв'язки, М.Лейрд у критичні моменти особисто забезпечував підтримку професіоналізації серед своїх колишніх колег. Він також чітко попередив військових керівників Пентагону про те, що вони залишаться на своїх посадах винятково в разі повної і послідовної підтримки професіоналізації ЗС.

Наприкінці 1970-х років увага **Адміністрації Д.Картера** до питань армії знизилася через інфляцію та необхідність скорочення бюджетних витрат, а “ситуація з набором та утриманням кваліфікованого персоналу в ЗС погіршилася настільки, що постало питання про ефективність професійної армії”⁵. Лише завдяки зусиллям **сенаторів Нанна та Ворнера** був прийнятий Закон про суттєве підвищення рівня соціального захисту військовослужбовців, що

¹ Bernard R. *I Want You!: the Evolution of the All-Volunteer Force*. – RAND Corporation, p.746.; <http://www.rand.org>

² Nixon R. “Volunteer Army,” letter to John C. Whitaker, November 4, 1993, in Bernard R. *I Want You!: the Evolution of the All-Volunteer Force*. – RAND Corporation.

Широко відомим став вислів генерала Н.Шварцкопфа, який, даючи оцінку успіху цієї воєнної операції, зауважив, що запорукою перемоги стала саме професійність армії США, і навіть, якби їй довелося помінятися зброєю з іракською армією, то перемога все рівно була б на її боці.

³ Bernard R. *I Want You!: the Evolution of the All-Volunteer Force...*, p.747.

⁴ Комісія рекомендувала три кроки переходу до добровільної армії: (1) підвищення посадових окладів та інших виплат; (2) значне покращення умов військової служби та прийому на службу; (3) призупинення системи призову з можливістю її відновлення рішенням Конгресу на запит Президента. – *The Report of the President's Commission on an All-Volunteer Armed Force*, US Government Printing Office, 1970, p.10.

⁵ Weinberger C.W. *Military Manpower Task Force: A Report to the President on the Status and Prospects of the All-Volunteer Force*, Washington, D.C. – U.S. Government Printing Office, November 1982. in Bernard R. *I Want You!: the Evolution of the All-Volunteer Force...*, p.749.



дозволило за два роки виправити критичну ситуацію з комплектуванням армії⁶.

Серед військового керівництва найбільший внесок в успіх переходу належить тодішньому заступнику начальника штабу Армії США (з персоналу) **генералу М.Турману (Maxwell R.Thurman)**. Завдяки його особистим якостям та інтелекту протягом 1980-х років було забезпечено втілення загальної концепції професійної армії на одному з найважливіших напрямів – забезпеченні набору добровольців з відповідними якісними характеристиками.

У 1980-х роках близько половини контрактників були набрані з категорії “трієчників”. Молоді люди з низькими результатами тестів потребували тривалішого навчання та часто не могли опанувати посадові функції, що призводило до їх передчасного звільнення. Таким чином виникало замкнене коло проблем між низькою якістю персоналу, браком людських ресурсів і вимушеним неефективним використанням коштів⁷. Саме завдяки жорсткій позиції генерала М.Турмана стосовно високих стандартів відбору персоналу, було забезпечено розуміння **необхідності агресивної конкуренції на ринку молоді робочої сили** з використанням засобів та інструментів, розроблених на основі маркетингових досліджень і статистики.

Була розгорнута активна реклама привабливості військової служби з точки зору матеріального забезпечення та можливостей отримання вищої освіти: для забезпечення необхідної якості поповнення родів військ – розроблені відповідні маркетингові стратегії та організовані спеціальні рекламні кампанії. Таким чином, були створені відповідні інструменти заохочення та набору добровольців з числа кращих випускників середніх шкіл. Сьогодні 95% новобранців мають повну середню освіту – при тому, що закінчують середню школу лише 80% американської молоді.

Водночас значних змін зазнали служби рекрутування, адже зрозуміло, що через ЗМІ можна поширити загальну інформацію про привабливість військової професії та її нематеріальні сторони – такі, як служіння Батьківщині, честь, відданість, можливість стати зрілою особистістю. Для докладного ж роз’яснення всього комплексу матеріальних пільг, кар’єрних можливостей та освітніх програм необхідно працювати індивідуально з кожним кандидатом. А для такої роботи **потрібні належним чином підготовлені рекрутери**. Працівник рекрутної служби забезпечує в середньому підбір одного новобранця на місяць⁸.

Отже, з метою забезпечення набору до ЗС персоналу високої якості, винятково важливо визначити вимоги до кандидатів і забезпечити можливості набору необхідного числа кандидатів, які відповідали б таким вимогам. Навіть за наявності багатьох бажаних, лише невелика їх частина відповідають вимогам до професійного військового. Спроби набрати необхідне число шляхом зниження вимог щоразу зазнавали нищівної поразки.

Підкріплення політичних зобов’язань належним фінансуванням. Оборонний бюджет має бути достатнім для:

- підтримки належного грошового утримання, залежно від інфляції та рівня оплати праці в цивільному секторі;
- забезпечення процесу набору, витрат на рекламу, виплату бонусів, освітні програми;
- будівництва житла та соціальної інфраструктури;
- перенавчання та адаптації у випадку звільнення.

Набір новобранців необхідної якості, про що йшлося вище, є лише однією зі складових забезпечення потреб ЗС у професійному особовому складі. Іншим, не менш складним завданням є **утримання на службі** молодих військовослужбовців, які продемонстрували найкращі якості протягом терміну першого контракту. Для його подовження може бути замало гідного грошового утримання, освітніх програм і перспективи кар’єрного росту. Професійні військові не лише досвідченіші за призовників, але й старші, а тому – необхідні належні умови не лише для служби, але й для

життя сімей: хороші житлові умови, дитячі садки, школи, медичні заклади, магазини, програми сімейної підтримки, робочі місця для дружин/чоловіків військовослужбовців тощо – **армія залучає до служби одну людину, а “служить уся сім’я”**.

Щоразу, коли **політики, не розуміючи взаємозв’язку між економічними чинниками і складністю процесу професіоналізації та комплектування армії особовим складом**, не забезпечували належного фінансування видатків на набір, утримання персоналу та пов’язані з цим процеси структурної трансформації, підготовки військ, технічної модернізації, негативні наслідки не змушували чекати себе довго.

Перші роки переходу ЗС США на контрактний принцип були відносно успішними, завдяки значному початковому підвищенню грошового утримання (на 60%), запровадженню інших заохочень і високому рівню безробіття. В 1976р. Уряд, занепокоєний зростанням оборонного бюджету, попри висновки спеціальної комісії, зменшив видатки на особовий склад. Це збіглося в часі зі зростанням економіки і зниженням рівня безробіття. Наслідки такого політичного рішення були драматичними: окремі роди військ недорахувалися 17% новобранців; лише 27% рекрутів у морській піхоті відповідали стандартам; у військах підвищилася плинність кадрів. Виправляти ситуацію довелося додатковим підвищенням грошового утримання: на 11,7% у 1980р. та ще на 14,3% – у 1981р.⁹

Подібна ситуація повторилася наприкінці 1990-х років і знову довелося виділяти додаткові, значно більші, ніж у 1980-х роках, ресурси для впровадження додаткових стимулів і відновлення позитивного іміджу військової служби.

Постійний науково-аналітичний супровід. Пентагон має 40-річний досвід плідного партнерства з дослідницькими організаціями, багато з яких були залучені до вивчення різних аспектів процесу професіоналізації і проводили дослідження на замовлення Міністерства оборони США та родів військ, забезпечували аналітичну підтримку згаданій вище Комісії Гейтса¹⁰. У 1973р., з метою надання наукової підтримки прийняттю рішень у сфері кадрової політики Міністерства оборони, при *RAND Corporation* заснований Центр досліджень оборонних людських ресурсів (*Defense Manpower Studies Center*), до роботи в якому залучені економісти, математики і професійні військові з досвідом практичної та наукової діяльності у сфері людських ресурсів.

Саме дослідження науковців та аналітиків, їх постійний супровід процесу переходу до професійної армії забезпечили можливість як вироблення відповідної політики, так і її оперативного коригування залежно від змін ситуації або виявлених недоліків.

Своєчасне коригування політики, існуючих, розробка нових військових програм, зокрема, із забезпечення набору та підготовки персоналу високої якості. Контрактна армія, на відміну від призовної, є більш чутливою до змін в економіці країни та окремих її регіонів. У періоди зростання економіки і зниження рівня безробіття необхідне своєчасне збільшення витрат для забезпечення конкурентоспроможності військової професії на ринку праці. За неможливості своєчасно забезпечити конкурентоспроможні умови для залучення необхідного числа персоналу високої якості виникають проблеми, для вирішення яких потрібні значно більші кошти, ніж для їх попередження. За несвоєчасного прогнозування негативних наслідків, проблема ускладнюється розривом у часі між зміною умов, внесенням коректив до програм чи змін до законодавства та появою ефекту від внесених змін.

Постійна оцінка досягнутих результатів, дослідження з питань оптимального співвідношення ефективності та вартості ЗС дали можливість зорієнтувати систему набору персоналу та забезпечити високий рівень професійності, що характеризує ЗС США сьогодні. Будь-які зміни та майже всі програми запроваджувалися лише після проведення досліджень з прогнозування можливих наслідків. Звичайно, це не виключає помилок, але значно зменшує їх вірогідність¹¹.

⁶ У бюджеті на 1981р. було передбачено збільшення грошового утримання на 11,7%, добових – з \$35 до \$50, а в районах з високим рівнем споживчих цін – з \$50 до \$75. Були підвищені також суми бонусів під час прийому та звільнення. – <http://www.history.army.mil/books/dahsum/1981/ch06.htm>

⁷ Williams C. *From Conscripts to Volunteers. The Transition to All-Volunteer Forces in NATO Countries*. In *Building Sustainable and Effective Military Capabilities*, ed. K.S.Readman. – IOS Press, 2004, p.85.

⁸ Bernard R. *I Want You!: the Evolution of the All-Volunteer Force...*, p.753.

⁹ Там само, pp.753-755.

¹⁰ Ідеться, зокрема, про Центр аналізу BMC (*Center for Naval Analyses*), Інститут оборонного аналізу (*Institute for Defense Analyses*) та Проект RAND з питань ВПС (*Air Force's Project RAND*). На початковому етапі створення професійних ЗС Агентство з досліджень перспективних оборонних проєктів (*Defense Advanced Projects Research Agency*) фінансувало програми досліджень людських ресурсів, що здійснювалися *RAND Corporation*.

¹¹ Слід зауважити, що через 35 років з початку запровадження контрактного принципу в США питання правильності вибору на користь контрактної армії постало з новою силою. Тоді як військове командування постійно підкреслює необхідність підвищення професіоналізму солдатів, залучених до військових операцій в Афганістані та Іраку, число бажаних вступати на військову службу різко знизилось. Це вимагає вдосконалення методології досліджень, охоплення ними ширшого спектру сценаріїв воєнних дій, внесення відповідних коректив у військову політику і стратегію США, а також подальшого вдосконалення системи набору та підготовки військ.

Франції під час переходу не зросли, порівняно з попереднім періодом, а зменшилися – і в абсолютних величинах, і як частка ВВП³⁰.

Натомість, коли політичне керівництво не володіє знаннями, енергією і баченням, необхідними для послідовного втілення змін, а оборонні відомства демонструють слабкість і недостатню гнучкість у реагуванні на нові виклики, виникає загроза успішності військових реформ.

Так, поширеною помилкою, певний час характерною для країн ЦСЄ та інших, було намагання одночасно будувати професійні ЗС та утримувати – за рахунок призовників – армію, здатну виконувати повний набір завдань територіальної оборони. У результаті – перехід на контрактний принцип комплектування зводиться вчасі, кошти, що могли б бути витрачені на модернізацію ОВТ, витрачаються на постійну та, як правило, короткострокову підготовку призовників, а напівреформовані ЗС протягом тривалого часу володіють лише невеликим комплектом військ (сил), які можуть вважатися здатними протидіяти хоча б одній із сучасних загроз³¹.

Розв'язання проблеми людських ресурсів

Особливо складним елементом переходу на контрактний принцип комплектування ЗС, з огляду на необхідність кардинальних змін у відносинах між армією і суспільством, вважається питання людських ресурсів.

Як правило, це зумовлюється тією обставиною, що для забезпечення набору необхідної чисельності персоналу відповідної якості військові змушені конкурувати на ринку праці як з приватним сектором, менш бюрократизованим і здатним оперативніше реагувати на зміни, так і з іншими силовими структурами, які пропонують за подібні умови служби власний пакет переваг (у визначенні державою, але, можливо, в більш широкій межі). Для окремих пострадянських країн відчутною проблемою, з точки зору людських ресурсів, є падіння престижу військової служби як через згадану вище практику “нестатутних взаємин”, так і через корупцію і глибоке розшарування між старшим і молодшим офіцерським складом, що вразили армії пострадянського зразка³².

Різні країни в різний спосіб вирішують зазначену проблему. Окремі з них вдаються до досить нетрадиційних заходів. Так, Іспанія, відмовившись у 2000р. від призову, поставила перед проблемою недостатнього числа добровольців. Одним з виходів із ситуації стала агітаційна кампанія у країнах Південної Америки серед нащадків іспанських мігрантів (квота – до 7%). Армія Великої Британії, яка перейшла на контрактну армію майже півстоліття тому, і сьогодні має у своєму складі непальський полк *Gurkha*, а також регулярно набирає рекрутів на Фіджі³³.

Проте, наведені приклади є скоріше винятком із правила. Правило полягає в необхідності **забезпечення високого соціального престижу ЗС, належної конкурентоспроможності військової професії на національному ринку праці**, а також – збалансованої кадрової політики в рамках сектору безпеки і своєчасного реагування на зміни на ринку праці на засадах його регулярного моніторингу та науково-аналітичного прогнозування.

Необхідність забезпечення конкурентоспроможності військової професії на ринку праці. У перші роки переходу на контрактний принцип комплектування ЗС США зіткнулися зі складними проблемами через недостатнє та несвоєчасне врахування комплексу завдань, пов'язаних з комплектуванням особовим складом. Несподівано високі показники ротації особового складу вимагали щорічного набору більшого від запланованого числа новобранців, що, своєю чергою, призвело до зростання витрат на набір і підготовку більшого числа контрактників, зниження рівня боєздатності підрозділів³⁴. Намагання забезпечити необхідну кількість новобранців за відсутності великого числа бажаючих призвело до зниження загальної якості персоналу³⁵.

Певним “класичним взірцем” розв'язання цієї проблеми стала сформована генералом М.Турманом під час переходу армії США на контрактний принцип модель “агресивної конкурентоспроможності” військової професії, яка полягає у привабливому пакеті переваг, активній рекламі та роботі потужного корпусу рекрутерів за обов'язкової умови дотримання високих вимог до якостей добровольців (врізка “*Умови успішної побудови професійної армії: досвід США*”, с.10-11).

Така модель виявилася досить ефективною і досі використовується у США, модифікуючись відповідно до змін, зокрема на ринку праці.

Водночас, у Європі проблема набору добровольців є більш гострою, ніж у США. Якщо у США потреби ЗС в особовому складі в періоди економічного спаду гарантовано забезпечувалися зростанням числа бажаючих вступити в військову службу, то в країнах Європи високий рівень соціального захисту на випадок безробіття не стимулює молодь до вибору військової професії як альтернативи пошуку місця роботи. Європейці є менш географічно мобільними, ніж американці, тому для молоді військова кар'єра є не досить привабливою через, зокрема, необхідність часткої зміни місця служби. З особливими труднощами в пошуку добровольців зіткнулися країни ЦСЄ після вступу до ЄС і спрощення вїзду молоді на роботу до країн “старої” Європи.

Ці обставини змушують європейські країни, зокрема, країни-члени НАТО розробляти і впроваджувати систему заохочень до військової служби за контрактом, яка має певні особливості, пов'язані з європейськими традиціями, але загальною є подібність до американської (врізка “*Європейські ініціативи з прискорення переходу на контрактний принцип комплектування*”).

Проте, через згадані особливості, в більшості європейських країн завдання набору, утримання та мотивації до служби високоякісного персоналу залишаються набагато складнішими, ніж у США. Тому процес переходу може бути більш тривалим, складним і витратним, ніж це було у США в 1970-1980-х роках.

Досвід багатьох країн свідчить також про **необхідність виявляти обережність у намаганні вирішити проблему набору та, особливо, утримання необхідного числа контрактників шляхом запровадження великого обсягу заохочень**. Надання додаткових переваг для солдатів і сержантів контрактної служби вимагає детального прорахунку всього комплексу

³⁰ Так, якщо обсяг військових витрат (у \$ США в постійних цінах) становив у 1995р. \$46 100 млн., у 1997р. – 45 156 млн., то протягом періоду переходу він знижувався і у 2002р. склав \$44 574 млн. У відсотках ВВП ці обсяги становили відповідно 3,1%, 2,9% та 2,5%. Див.: *Щорічники СІПРІ 2001, 2006: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*, таблиці військових витрат і додаток “Розподіл військових витрат НАТО за категоріями”.

³¹ Donnelly C.N. “The Impact of New Security Threats on the Generation of Reserves” in “NATO Countries”. In *Building Sustainable and Effective Military Capabilities*, ed. K.S.Readman. – IOS Press, 2004, pp.34-44.

³² У цьому контексті, заслуговує на увагу таке твердження: “Дійсно, військова служба сьогодні виявилася неprestижною з усіх точок зору – і не лише внаслідок “недостатнього фінансування”, але й головним чином через кланову чванливість генералітету, потворну систему внутрішньоармійських відносин, яка внутрішньо генерує корупцію, насильство, свавілля, подвійні стандарти і лицемірство, приниження людської особистості...”. Див.: Куклина І. *Кризис Вооруженных Сил России...*

³³ Miller C. “President Chirac announced an early end to conscription”. – BBC News, 29 June, 2001; <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1414033.stm>

³⁴ Так, дострокове звільнення і звільнення по завершенню першого контракту складали близько 22% за планового показника 13%.

³⁵ Williams C. *From Conscripts to Volunteers. The Transition to All-Volunteer Forces in NATO Countries*. In *Building Sustainable and Effective Military Capabilities*, ed. K.S.Readman. – IOS Press, 2004, p.85.

Європейські ініціативи з прискорення переходу на контрактний принцип комплектування¹

Європейські держави-члени НАТО розробили ряд заходів, спрямованих на покращення можливостей набору військовослужбовців за контрактом, їх утримання, мотивації якісного виконання обов'язків, а також до раннього звільнення в разі такої необхідності.

Оскільки служба в сухопутних військах користується найнижчою популярністю, то система заохочення має відповідати рівню, який би задовольнив вимоги з набору достатнього числа новобранців у сухопутні війська.

Порівнюючи сучасні європейські підходи та заходи, до яких вдавалися США в 1970-х роках, слід звернути увагу на дві суттєві відмінності: *по-перше*, усвідомлюючи важливість підвищення грошового утримання, європейські країни не спромоглися встановити чіткий зв'язок між зарплатами у військовому та цивільному секторах (таблиця "Характеристики системи грошового забезпечення в окремих країнах НАТО"); *по-друге*, для європейської молоді, на відміну від американської, більш привабливими є гарантії працевлаштування після служби в державному секторі, ніж можливість набуття в армії цивільну професію чи отримати гроші на навчання.

Деталі можуть також різнитися в кожному окремому випадку, залежно від національних особливостей і можливостей бюджету, та змінюватися з часом, але загальні рекомендації (принципи) в цілому відповідають тим ініціативам, до яких вдавалися США під час переходу на добровільний принцип комплектування. Загалом вони зводяться до наступного:

удосконалення системи оплати:

- наближення рівня грошового забезпечення (особливо початкового), до конкурентоспроможного, порівняно з приватним сектором;
- впровадження системи бонусів або інших одноразових диференційованих виплат для залучення та утримання спеціалістів певних спеціальностей;
- компенсація негативного впливу частих переїздів, відряджень тощо;
- стимулювання раннього звільнення військовослужбовців, які досягли відповідного віку, або підлягають скороченню (до моменту досягнення права на військову пенсію та отримання житла у власність);

удосконалення умов праці (несення служби):

- викорінювання традицій, які негативно впливають на моральний клімат військових колективів і не сприяють досягненню цілей бойової підготовки;
- покращення інфраструктури, створення більш комфортних умов на робочих місцях, де це можливо;

удосконалення системи кар'єрного росту:

- впровадження системи гнучкого кар'єрного росту та підвищення грошового утримання як на командних, так і на технічних чи операторських посадах;
- забезпечення прозорості системи підвищення по службі з чіткими та зрозумілими критеріями відбору;

покращення якості життя військовослужбовців і членів їх сімей:

- забезпечення належної якості житлових приміщень або, за відсутності таких умов, належної грошової компенсації на оренду житла, соціальної інфраструктури та умов для активного відпочинку;
- мінімізація без необхідності тривалого відлучення військовослужбовців від їх сімей;

пошук нетрадиційних джерел набору контрактників:

- створення умов для залучення до військової служби жінок, представників національних меншин, іммігрантів, іноземців;

удосконалення перспектив працевлаштування звільнених у запас:

- забезпечення навчання за спеціальностями, що користуються попитом на ринку праці, під час підготовки за суміжними військовими спеціальностями, або в цільовому порядку перед звільненням зі служби;
- забезпечення видачі дипломів, посвідчень про набуття спеціальностей відповідної цивільної акредитації;
- впровадження дієвої програми допомоги у працевлаштуванні звільненим з військової служби;
- резервування робочих місць у державному секторі для працевлаштування звільнених з військової служби;
- укладання угод з профспілками, асоціаціями роботодавців та іншими громадськими об'єднаннями про надання допомоги у працевлаштуванні звільненим з військової служби.

Характеристики системи грошового забезпечення в окремих країнах НАТО²

Країна	Зв'язок з подібними посадами в державному секторі	Зв'язок з подібними посадами у приватному секторі	Додаткова оплата залежно від спеціальності чи характеру служби
Бельгія	Прямой залежності немає, але Міністерство оборони намагається підтримувати рівень оплати, який би відповідав зарплаті спеціалістів у державному секторі з однаковим рівнем освіти	Опосередковано через існуючий зв'язок між оплатою праці в державному та приватному секторі	Додаткові виплати льотному складу, медперсоналу, інженерному складу цивільних спеціальностей, випускникам академії. Доплати за класність льотчикам, водолазам, десантникам та ін. Доплати за участь в операціях
Велика Британія	Немає	Незалежний орган нагляду за системою оплати на підставі моніторингу рівня оплати за подібними спеціальностями у приватному секторі надає рекомендації стосовно рівня грошового утримання військовослужбовців з урахуванням додаткової оплати за важкі умови служби	Додаткові виплати льотчикам, підводникам та ін.
Канада	Законодавчо не регламентований, але загалом відповідає	Системного зв'язку немає, але грошове утримання та бонуси для окремих спеціальностей збільшені до конкурентного рівня	Спеціальні виплати за участь у бойових діях, перебування в зоні проведення операцій, проживання за кордоном та в районах крайньої півночі
Іспанія	Прямой залежності немає, але рівень оплати відповідає зарплаті спеціалістів у державному секторі з однаковим рівнем освіти	Немає	Спеціальні доплати льотчикам, десантникам, морякам, підводникам та ін., а також військовослужбовцям бойових підрозділів
Італія	Рівень оплати встановлюється окремо для всіх силових структур	Немає	Доплата за участь в операціях у складі бойових частин, залежно від звання та посади (на 50% більше, ніж на адміністративних посадах), за службу в елітних підрозділах (до 80%)
Німеччина	Так	Немає	Бонуси для окремих спеціальностей, за службу за кордоном
Норвегія	Оклади всього державного сектору, в т.ч. військових, є предметом переговорів	Немає	Спеціальні доплати для льотчиків
Румунія	Так	Немає	Премії за особливі успіхи на рішення начальників
Словаччина	Немає	Немає	Бонуси за небезпечні умови служби від 1% до 6%
США	Щорічне підвищення грошового утримання, як правило, відповідає підвищенню в державному секторі	Відповідно до законодавства підвищення грошового утримання повинно відповідати середньому підвищенню зарплати в приватному секторі. Рівень підвищення може бути як вищим, так і нижчим і переглядається щорічно	Розгалужена система спеціальних доплат і бонусів для певних спеціальностей, за володіння цивільними професіями, знання іноземних мов, рівня освіти
Франція	Базові оклади відповідають цивільним	Немає	Спеціальні доплати, бонуси для льотчиків, підводників та ін. Доплата за проживання в Парижі та за кордоном. Доплати за участь в операціях
Чехія	Так	Немає	Бонус за посади, пов'язані з підвищеним ризиком, та за участь у місіях за кордоном

¹ Джерело: Williams C. *From Conscripts to Volunteers. The Transition to All-Volunteer Forces in NATO Countries*. In Building Sustainable and Effective Military Capabilities, ed. K.S. Readman. – IOS Press, 2004, pp. 91-92.

² Джерело: Матеріали круглого столу "Filling NATO's Ranks: Military Personnel Policies in Transition", 8-9 вересня 2003р. – Transatlantic Centre of the German Marshall Fund of the United States, Brussels.

додаткових витрат – оскільки збільшення розміру грошового утримання контрактника потребує відповідного збільшення витрат на приведення у відповідність грошового утримання офіцерів, цивільного персоналу, перерахунку пенсій тощо. **Отже, вирішуючи проблему нинішнього дня, якою б вона важливою не була (не здавалася), необхідно оцінювати наслідки таких рішень на тривалу перспективу.**

Збалансування витрат на персонал та озброєння

Як зазначалося вище, після завершення холодної війни суспільства в більшості регіонів світу відчували зменшення загрози міждержавних війн, отже – можливість спрямувати більші ресурси на задоволення соціальних потреб. Результатом цього в багатьох державах, навіть попри появу нових загроз, стало значне ускладнення з обґрунтуванням витрат на потреби безпеки, зокрема, оборонних бюджетів і навіть їх обмеження.

Внаслідок цього уряди постали перед складною проблемою: яким чином в умовах жорстких ресурсних обмежень забезпечити потреби в утриманні особового складу, вдосконаленні підготовки військ, та водночас – придбанні новітніх ОВТ, вартість яких постійно зростає, проте, вони вкрай необхідні професійній армії, у т.ч. для певної компенсації скорочення її чисельності.

Саме тут особливого значення набуває згаданий вище чинник послідовності та політичної волі вищого керівництва держави, яке здатне забезпечити як належне управління процесом професіоналізації ЗС, так і ефективне використання ресурсів (врізка “Професіоналізація Збройних сил Франції”³⁶).

Професіоналізація Збройних сил Франції

Досвід Франції становить інтерес тим, що виразно висвітлює важливість зазначених у преамбулі до підрозділу чинників. *По-перше*, саме завдяки тиску з боку Президента вдалося домогтися концентрації зусиль на розв’язанні проблем реформування ЗС в обраному напрямі.

По-друге, ця реформа стосувалася не лише військових аспектів: разом із суто військовими заходами (скорочення ЗС та комплектування особовим складом за контрактом; структурна трансформація оперативних сил; створення оперативного і “громадського” резерву; наступна технічна модернізація) було вжито заходів адміністративного (реорганізація або ліквідація близько 160 оборонних установ), інформаційного і соціального (створення додаткових робочих місць, удосконалення систем набору, підготовки військовослужбовців та адаптації звільнених) характеру, на які протягом 1997-2002рр. витрачено понад €470 млн.

По-третє, була забезпечена послідовність дій, своєчасність та ефективність витрачання коштів: під час проведення головних заходів зі скорочення чисельності та переведення ЗС на контрактний принцип комплектування (1997-1999рр.) витрати на озброєння зменшувалися (вкладалися переважно в дослідження та розробки ОВТ) і лише після цього (починаючи з 2000р.) почали зростати (етап переозброєння ядерних, морських сил, авіації).

Тобто, саме за рахунок політичної рішучості, комплексного підходу та належного менеджменту ЗС Франції вдалося у стислі терміни запровадити контрактну систему комплектування без витрат для боєздатності.

Світова практика знає і негативний досвід ігнорування потреб одночасної з професіоналізацією армії модернізації її ОВТ. Так, у США в перші роки переходу на контрактний принцип, через комплекс проблем, пов’язаних з комплектуванням особовим складом і недостатніми інвестиціями в розвиток озброєнь, армія ледь не перетворилася на “потішні війська”³⁷.

Таким чином, готовність і спроможність витримати збільшення витрат на професійну армію виявилася серйозним випробуванням для багатьох держав. Окремі з них намагалися розв’язати цю проблему шляхом поступового та досить тривалого переходу на контрактний принцип комплектування ЗС. Проте, з’ясувалося, що наслідком затягування перехідного періоду є відволікання коштів, які мали б спрямовуватися на закупівлю та модернізацію озброєнь.

З іншого боку, обмеження бюджетних ресурсів на технічну модернізацію армій, з необхідністю якої зіткнулися більшість держав під час побудови професійних ЗС, зумовило підвищення конкуренції на ринках озброєнь, яка, за умов часом неринкового поведіння урядів під час вибору систем озброєнь для своїх армій, часто призводила до нецільових витрат, неефективності військово-технічної політики³⁸. Ці недоліки ставали предметом справедливої критики противників професіоналізації ЗС такою ціною.

Висновки

У Європі після завершення холодної війни простежується чітка тенденція до переходу держав на контрактний принцип комплектування ЗС.

Найбільший вплив на рішення про перехід до професійної армії мають:

по-перше, участь/не участь держави в системі колективної безпеки;

по-друге, усвідомлення характеру і глибини нових викликів національній (і регіональній та глобальній) безпеці, специфіки сучасної військової діяльності, складності новітніх ОВТ;

по-третє, позиції суспільств, які не сприймають вибіркового характеру призову, поділяють переконання в тому, що вибір військової професії, з огляду на її особливості, має бути вільним і свідомим вибором людини.

Політичне рішення про перехід на контрактний принцип комплектування ЗС, його терміни та механізми має бути ретельно підготовленим, обґрунтованим і прорахованим з максимально можливим урахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників. Зарубіжний досвід свідчить, що процес переходу ЗС на комплектування за контрактом завжди є складним і проблемним, навіть для держав із значно потужнішими економічними ресурсами, ніж ті, що їх має сьогодні Україна.

Водночас, цей досвід доводить, що найбільш поширеною помилкою у процесі переходу є намагання одночасно будувати професійні ЗС та утримувати призовну армію, здатну виконувати повний набір завдань територіальної оборони. Як правило, це призводить лише до надмірної тривалості перехідного періоду та неефективного витрачання ресурсів. Період переходу має бути максимально стислим, що потребує належної постійної уваги з боку Президента, Уряду, Парламенту, постійного аналітичного супроводу, моніторингу та коригування, а також – безумовного забезпечення ресурсами та їх цільового використання.

Ключовою складовою успіху створення та розвитку професійних ЗС є сильна політична воля, постійне керівництво та управління процесом на найвищому рівні, законодавча підтримка, послідовність і відповідальність політичного та військового керівництва. Відсутність цієї складової становить загрозу ефективності ЗС та самій ідеї професійної армії. ■

³⁶ Джерело: Reform of French National Defense; http://www.defense.gouv.fr/defense_uk

³⁷ Williams C. From Conscripts to Volunteers. The Transition to All-Volunteer Forces in NATO Countries. In Building Sustainable and Effective Military Capabilities, ed. K.S.Readman. – IOS Press, 2004, p.85.

³⁸ Шьон Е., Пердомо К. “Військові витрати”. – Щорічник СІПРІ 2004: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека..., Київ, 2005, с.307-326.

3 досвіду воєнної реформи держав-нових членів НАТО

Латвійська Республіка

Відділ публічної дипломатії Департаменту зв'язків з громадськістю
Міністерства оборони Латвійської Республіки

Після приєднання до НАТО Латвія здійснює переоснащення, починаючи з нової військової форми і закупівлі індивідуального озброєння. **Головними мотивами переведення національних ЗС з комплектування за призовом до комплектування на професійній основі були:**

(1) нова ситуація безпеки, яка склалася із запрошенням Латвії приєднатися до НАТО на пражському саміті 2002р.;

(2) майбутня модернізація техніки, експлуатація якої потребує більш підготовлених солдатів;

(3) збільшення масштабів та участі в різних операціях з підтримання миру, що означає, зокрема, що військовослужбовці мають бути підготовлені за стандартами, яких вимагають найбільш небезпечні миротворчі операції;

(4) широка підтримка переходу до професійних ЗС суспільством, політиками і власне збройними силами.

Порівняно з досвідом інших країн, процес переходу в Латвії був швидким і безпроблемним. Перші ідеї виникли у 2002р., перехід завершився 1 січня 2007р. Головні зусилля у процесі переходу були зосереджені на вдосконаленні найму та створенні системи забезпечення військовослужбовців. Зараз латвійські ЗС налічують 5 600 професіоналів і приблизно 10 тис. добровольців у Національній Гвардії. Цієї чисельності достатньо, враховуючи населення Латвії, наявність коштів і ресурсів.

Протягом останніх трьох років на потреби національної оборони ми спрямовували 2% ВВП, наш бюджет суттєво зріс. Міністерство оборони Латвії запроваджувало **обмеження на три головні частини фінансових витрат. По-перше**, витрати на особовий склад не повинні перевищувати 50% бюджету ЗС. **По-друге**, витрати на утримання та підготовку ЗС не повинні перевищувати 25% бюджету ЗС. **По-третє**, витрати на виробництво та закупівлю нової техніки мають становити залишок від першої та другої частини, але не менше 25% бюджету ЗС. Дотримуватися цих обмежень нелегко, проблему становить закупівля сучасної техніки. Річ у тім, що друга група витрат перевищує 25% ліміт. Інфляція є високою, тому утримання військової організації і підготовка військ вимагають багато коштів. Оновлення та будівництво нової інфраструктури також щороку забирає дедалі більше коштів через зростання цін у будівництві.

Складним є питання, **які напрями реформування є найбільш критичними**. Ми вважаємо, що першими в цьому списку є комплектування та підготовка. Друге місце за модернізацією і закупівлю техніки. Маса коштів витрачається на зарплати професійних солдатів, соціальні гарантії, закупівлю індивідуального озброєння, навчання та покращення житлових умов. Тому на закупівлю сучасного колективного озброєння лишаються обмежені кошти.

Від самого початку було зрозуміло, що **особливу увагу слід надавати найму та утриманню військовослужбовців**. Економічна ситуація в Латвії на той час була сприятливою, існували численні можливості знайти добре оплачувану роботу. Водночас демографічна ситуація погіршувалася через спадок початку 1990-х років. Внаслідок реформи процес найму новобранців спростили. Освітні вимоги для рядових були знижені (з середньої до початкової шкільної освіти), що розширило коло новобранців. Новобранці звільнялися від оплати медичного огляду, їм оплачувалися дорожні витрати.

Щоб утримати військовослужбовців в армії, було вжито комплекс заходів, що охоплював значне підвищення середнього грошового забезпечення військових, збільшення часткової компенсації вартості життя для всіх військовослужбовців (раніше – лише переведених до нового місця служби), підвищення добоових, безкоштовне медичне обслуговування після звільнення, будівництво абсолютно нового центру реабілітації та рекреації для військових, спеціальні програми для членів сімей військовослужбовців тощо. Щороку Міністерство оборони виділяє значні суми на будівництво квартир, казарм і спортивних споруд.

Інше важливе завдання полягає в підтриманні зв'язку із суспільством. Обов'язкова служба була хорошим інструментом інтеграції різних соціальних груп. Вона також забезпечувала кращу прозорість ЗС. Щоб армія не перетворилася на ізольовану групу, поряд з військовими завданнями, ЗС надають пряму допомогу цивільним у критичних ситуаціях або у випадку аварій. Особливу роль тут відіграють Військово-Повітряні Сили, з їх можливостями ведення пошуково-рятувальних операцій, Військово-Морські Сили, які першими стикаються з екологічними катастрофами в територіальних водах, і добровольче формування – Національна Гвардія, яка довела свою корисність, допомагаючи цивільним долати наслідки стихійних лих та, за потреби, надаючи допомогу поліції. Обмін інформацією з суспільством значно покращився. Активна рекламна кампанія теж є інструментом привернення уваги до ЗС.

Нарешті, варто згадати про **модернізацію техніки та інфраструктури** – що слід розуміти як постійний процес, який відіграє допоміжну роль у процесі професіоналізації, оскільки Латвії після виходу з Радянського Союзу довелося будувати армію з нуля.

Через півтора роки після переходу від служби за призовом до повністю професійних ЗС цей процес успішно завершено.

Головні вигоди переходу полягають у наступному:

- військовослужбовці стали більш кваліфікованими, краще оснащеними та мотивованими до служби;
- ЗС – більш боєздатні, гнучкі й мобільні, спроможні виконувати національні завдання і брати участь у міжнародних операціях;
- розпочато ряд проектів з модернізації.

Воєнну реформу було проведено ще до вступу в НАТО. Зараз ми маємо модернізувати й переоснастити наші ЗС, це важливо для підвищення боєздатності.

Ми маємо зосередитися на ЗС у міжнародних операціях. Особлива увага надається підготовці військовослужбовців, оснащення, правилам індивідуальної і колективної безпеки. Останнім часом дедалі більше військовослужбовців залучаються до міжнародних операцій, тому ми забезпечуємо також відновлення після виконання завдань.

Провідним органом державного управління, що визначає і реалізує військову політику є **Міністерство оборони, яке має достатньо повноважень і засобів для досягнення успіху**. Міністерство оборони намагається залучати ЗМІ та неурядові організації (НУО) для донесення нашої військової політики до суспільства. **НУО та дослідницькі установи допомагають формулювати та обговорювати напрями розвитку.**

Стосовно **престижності і привабливості військової служби** в Латвії. У листопаді 2007р. було проведено дослідження громадської думки з питань національної оборони. Результати опитування довели, що латвійське суспільство має загалом позитивну думку про латвійських військових і національні ЗС, воно загалом схвалює діяльність і розвиток системи національної оборони.

63% громадян довіряють національним Збройним силам. Жоден інший інститут чи організація не має такого позитивного іміджу в латвійському суспільстві.

Більшість громадян вважають, що ЗС розвиваються, прогресують і суттєво допомагають у проведенні невійськових операцій (наприклад, пошуково-рятувальних, усуненні причин і наслідків природних катастроф тощо). Отже:

- 75% громадян погоджуються з твердженням, що в ЗС служать добре професійно підготовлені, навчені і освічені військовослужбовці; не погодилися з цим лише 12%;
- 69% – пишуться військовослужбовцями ЗС; лише 11% – ні;
- 67% – вважають, що ЗС протягом “останнього року” розвивалися; лише 7% респондентів висловили протилежну думку;
- 67% – погодилися з тим, що ЗС є придатним місцем для успішної кар'єри; 16% – не поділяють цієї думки;
- 64% – вважають, що військовослужбовці ЗС – це патріоти, які зроблять все можливе для захисту країни; 14% – дотримуються протилежної думки; 22% – не мають певної думки з цього приводу;
- 62% – вважають, що ЗС розвиваються і з кожним наступним роком пропонують молоді дедалі кращі можливості для кар'єрного росту;
- 59% – вважають професійну військову службу в ЗС престижною; 19% – висловили протилежну думку; 23% – “не певні”.

Для підвищення престижу військової служби ми маємо зосередитися на забезпеченні максимальної прозорості, позитивного іміджу, високого професіоналізму та патріотизму військових і Національної Гвардії. Також потрібні конкурентоспроможні соціальні пакети, сімейні програми та можливості для кар'єрного і професійного росту.



МАЙБУТНІ ЗАГРОЗИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ: ВИТЯГИ ІЗ “СТРАТЕГІЧНИХ ТЕНДЕНЦІЙ”

На думку британських аналітиків, ймовірність широкомасштабного міждержавного збройного конфлікту значно знизилася після завершення холодної війни. Низька вірогідність крупних міждержавних воєн зумовлена також зростаючим рівнем економічної взаємозалежності держав у глобалізованій економіці та необхідністю спільної протидії широкому спектру транснаціональних викликів. Водночас, зросла вірогідність виникнення кризових ситуацій на підґрунті соціальних конфліктів. Після 2020р. ситуація може змінитися через посилення напруженості, пов'язаної із загостренням боротьби за ресурси – насамперед, енергетичні і продовольчі – та зростання кількості населення. Серйозні міждержавні протистояння виявлятимуться опосередковано, через акції ворожих груп, які можуть і не мати власних спірних інтересів.

Найбільший ризик виникнення широкомасштабних конфліктів зберігається в регіонах із слабкими економікою і владою, екологічними та демографічними проблемами, які потерпають від соціальної нерівності та зубожіння, особливо – за наявності історичних конфліктів. Наслідками внутрішніх конфліктів можуть бути масова транскордонна міграція, дестабілізуючий вплив на сусідні держави, а також велике число жертв серед цивільного населення.

З метою своєчасного реагування на майбутні загрози, важливо максимально врахувати вплив усього комплексу можливих факторів і спрогнозувати тенденції, які формуватимуть природу майбутніх конфліктів, завчасно визначити ймовірні ризики виникнення конфліктів, їх джерела та масштаби, а також зміни у способах збройної боротьби, методах застосування військової сили. З огляду на ресурсні обмеження та часовий фактор, які впливають на створення необхідних бойових можливостей збройних сил, стратегічне планування має здійснюватися на довгострокову перспективу (до 30 років).

Нижче наводяться головні висновки зазначеної доповіді, які можуть становити певний інтерес для кращого розуміння можливих загроз, характеру конфліктів і вимог до обрису збройних сил майбутнього.

Джерела загроз, головні фактори впливу на виникнення та перебіг конфліктів і роль ЗС

Зміни клімату. Зростаючі ризики природних катастроф вимагатимуть готовності збройних сил до виконання зростаючої кількості завдань з гуманітарної допомоги, ліквідації наслідків катастроф і проведення евакуації.

Природні ресурси. Більшість джерел стратегічних запасів природних ресурсів знаходяться в регіонах, що характеризуються як нестабільні. Забезпечення постачань і зменшення ризиків нестабільності в цих регіонах вимагатиме комплексу заходів, у т.ч. можливої військової інтервенції з метою захисту родовищ та інвестицій.

Енергетична криза. Підвищення цін на нафтопродукти і скорочення запасів нафти загострюють питання економічної можливості використання військової техніки. Ця обставина матиме суттєвий вплив на оборонну сферу та вимагатиме пріоритетизації використання тих чи інших платформ і систем, а також пошуку альтернативних видів палива.

Глобалізація. Зростаюча мобільність капіталів у глобалізованій економіці може призвести до послаблення здатності держави

із стягнення податків і підтримки фінансової стабільності. Уряди будуть намагатися, де це можливо, максимально зменшувати обсяги соціальних зобов'язань і раціонально розподілити бюджет між оборонними та соціальними пріоритетами. Відсутність визначеної, видимої воєнної загрози підбиває відчуття важливості ЗС у суспільстві.

Проблеми розвитку. Нездатність окремих країн і регіонів досягти рівня самодостатнього розвитку становитиме ризики нестабільності з можливим негативним впливом на сусідні держави та функціонування міжнародної системи. Залежно від масштабів таких ризиків, країни і блоки, чий інтерес опиниться під загрозою, можуть вдаватися до військових засобів.

Глобальна економічна криза. Наслідком можливої світової економічної кризи стануть підрив довіри до світового ринку, який зведе нанівець позитивний ефект глобалізації. Це може зруйнувати економічну та фінансову взаємозалежність країн, спричинити фрагментацію ринків і призвести до зростаючого світового суперництва, отже – підвищення ризиків виникнення напруженості та конфліктів.

Інерційність міжнародної системи прийняття рішень і монополія окремих держав чи блоків на природні ресурси провокуватимуть потужні держави до незалежної позиції – що, своєю чергою, ще більше підрве рівень довіри до міжнародних інститутів у світі та послабить можливості спільних і координованих антикризових дій. Держави, які вважатимуть себе достатньо могутніми для незалежних дій, ще більш вибірково ставитимуться до застосування норм міжнародного права, в т.ч. в частині застосування сили, а інші суб'єкти, дбаючи лише про власні інтереси, зовсім ігноруватимуть їх.

ВІЛ/СНІД. ВІЛ/СНІД суттєво впливатиме на військові можливості, ефективність і мораль ЗС тих держав, які найбільше страждатимуть від наслідків захворювання.

Некерованість мегаполісів. Неконтрольована урбанізація загрожує втратою контролю над дотриманням законності у великих містах, або окремих районах мегаполісів. Кримінальні елементи, які володіють бойовими навичками і здатністю до виживання в умовах беззаконня, можуть вдаватися до насильницьких методів досягнення своїх цілей і проведення операцій в районах, що характеризуються відсутністю правопорядку. Великі міста можуть стати некерованими. Масштаби та наслідки можуть сягати рівня некерованості держави або стати каталізатором втрати управління державою. Виходячи із сучасного досвіду, відновлення стабільності в містах військовими засобами потребуватиме всебічної міжвідомчої взаємодії, спеціальних навичок і здатності до проведення тривалих операцій.

Зростання рівня злочинності. Кримінальні та незаконні угруповання дедалі ширше використовуватимуть можливості легальних структур для здійснення або приховування своєї діяльності, що призведе до ще вищого рівня глобальної корупції і незаконної торгівлі з широким використанням кіберпростору. Вони й надалі використовуватимуть неконтрольовані та некеровані зони, співпрацюючи з напіввійськовими/терористичними та повстанськими угрупованнями, а також з корумпованими органами влади, дедалі ширше проникатимуть на нові ринки. Кримінал буде дедалі агресивнішим у захисті власних активів, ринків та інтересів.



DCDC

“Стратегічні тенденції” – незалежна оцінка Центру розвитку, концепцій та доктрини (Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC)) Міністерства оборони Великої Британії – є джерелом для розробки оборонної політики держави. Метою документа є детальний аналіз стратегічного контексту майбутнього на 30-річну перспективу. Текст документа див.: <http://www.dcdc-strategictrends.org.uk>

Third Edition

Демографічна ситуація. ЗС у суспільствах, які характеризуються зменшенням частки молодого населення, дедалі гостріше відчуватимуть проблему набору необхідної чисельності персоналу високої якості. Ця тенденція буде ускладнюватися подовженням термінів набуття освіти і збільшенням віку молоді, яка виходить на ринок праці. Зростатиме потреба в більш широкому використанні технічних засобів, залучення вітчизняних та іноземних комерційних компаній.

Водночас, країни з високою часткою молодого населення, ймовірно, матимуть проблеми із забезпеченням негайних і довгострокових потреб молоді, особливо, за наявності проблем з економічним зростанням, безробіттям тощо. За умови нездатності влади вирішити економічні проблеми та забезпечити належний контроль над ситуацією, високий рівень соціальної напруженості може призвести до зростання міграції, рівня насильства в державі, її агресивності і прагнення до експансії.

Соціальна нестабільність. Трансформація суспільства, зумовлена процесами глобалізації, демографічного розбалансування та економічними змінами, викличе виникнення джерел нових ризиків далеко за межами національних кордонів. За відсутності відповідної системи попередження, сильної влади та відповідних засобів протидії, соціальні кризи, особливо на підґрунті зuboжіння середнього класу, можуть спровокувати мілітаризацію суспільства, прояви націоналізму, екстремізму та авторитаризму.

Внаслідок міграції та наявності самоізолюваної діаспори, що призводить до локальних протистоянь, може зростати ймовірність виникнення транснаціональних і внутрішніх конфліктів – оскільки в умовах глобалізації фізичні відстані відіграють дедалі меншу роль у загрозі їх поширення.

Розмежування суспільства під впливом втрати суспільних цінностей, національної ідентичності загрожує зростаючими труднощами в досягненні політичного консенсусу навколо регіональних проблем, відповіді на майбутні виклики безпеки. Крім того, більше уваги вимагатимуть питання забезпечення внутрішньої стабільності і правопорядку, а також запобігання можливим проявам насильства чи актам дестабілізації (терористичним актам чи незаконній діяльності), що виникають під впливом зовнішніх факторів чи втручання недержавних держав.

Незаконна діяльність. За відсутності відкритого міждержавного конфлікту, очікується підвищення активності незаконної діяльності, пов'язаної переважно зі злочинністю, тероризмом, безладдям та актами спротиву, зумовленими уявними чи дійсними несправедливістю, обмеженнями прав, нерівністю. Можлива зростаюча підтримка такої незаконної діяльності іншими державами, що використовують недосконалість міжнародної системи з метою самоствердження або досягнення певних здобутків, уникаючи при цьому ризиків міждержавного рівня. Частиною стратегічного ландшафту стануть озброєні групи злочинців, терористів, повстанців, які мають досвід збройної боротьби в інших регіонах і яким не відомі інші засоби існування.

ЗМІ. Експансія ЗМІ усіх форм (телебачення, радіо, Інтернет, публічна журналістика) матиме дедалі більший вплив на процес прийняття політичних рішень і всі аспекти життєдіяльності суспільства. Технологічний прогрес, новітні PR-технології ще більше ускладнять середовище, що формує сприйняття, очікування та думки населення. Не тільки державні та недержавні суб'єкти, але й окремі фізичні особи намагатимуться 24 години на добу домінувати в інформаційному просторі заради досягнення комерційних, політичних чи особистих інтересів. В умовах виникнення кризової чи конфліктної ситуації, політичні режими та силові структури намагатимуться формувати публічну думку та обмежувати свободу дій політичних чи військових противників,

що не завжди можливо. Наявність невідконтрольних ЗМІ може відігравати надзвичайно важливу роль. Можливості впливу та контролю ЗМІ є набагато суттєвішими у країнах з тоталітарними та авторитарними режимами.

Ядерний клуб. Окремі держави, що володіють ядерною зброєю (такі як Пакистан, Північна Корея і, потенційно, Іран) щонайменше до 2020р. залишатимуться вразливими з точки зору внутрішньої нестабільності. Падіння центральної влади в будь-якій із них посилить і без того високий ризик розповсюдження. Існує загроза набуття доступу до технологій іншими нестабільними режимами та недержавними суб'єктами, що вимагає створення надійних можливостей протидії випадкам невмотивованого застосування ядерної зброї і втрати контролю над нею з боку ядерних держав.

Економічна вразливість США. Сприйняття США як безпечного гаранта міжнародної безпеки і процвітання світової економіки, здатного вирішувати найскладніші проблеми в нестабільних регіонах шляхом політичного та військового втручання, є ключовим фактором нинішньої системи міжнародної безпеки. Послаблення економічної могутності США і, як наслідок, їх позицій на міжнародній арені може призвести до зростання глобальної напруженості, міждержавних спорів, нарощування військових потенціалів і підвищення ризику можливої збройної інтервенції інших держав.

Росія. Пряма воєнна загроза західним державам з боку Росії є малоімовірною, але володіння нею могутніми запасами енергоресурсів буде суттєвим стратегічним важелем. Стратегічні воєнні пріоритети Росії, очевидно, залишатимуться у сфері підтримки потужного ядерного потенціалу та звичайних оборонних можливостей для протидії нестабільності як внутрішній, так і в найближчому оточенні, особливо, в кавказькому регіоні. Можливий подвійний підхід у стосунках РФ із Заходом – стратегічне партнерство з Європою з одночасним стратегічним суперництвом в Азії. В будь-якому разі Росія намагатиметься протидіяти західному впливу та інвестиціям, особливо американським, у Центральній Азії та ближньому зарубіжжі. Відродження могутності Росії на базі авторитарної влади та багатства енергетичних ресурсів можуть стати факторами її зростаючого впливу на Європу.

Близький Схід. Потенційна нестабільність, географічна близькість до Європи та важливість як джерела енергоресурсів вимагатиме значної уваги до цього регіону, з точки зору безпеки – створення необхідних можливостей із забезпечення стабільності, доступу до ресурсів, а також реагування на можливі симптоми криз і насильства.

Африка. Природні катастрофи, демографічні проблеми та політична нестабільність будуть і надалі причинами основних потрясінь: масової міграції, гуманітарних катастроф, міжнародної злочинності та, можливо, міжнародного тероризму. Необхідність протидії відповідним ризикам для сусідніх регіонів, у т.ч. Європи, потребуватиме широкого кола засобів безпекового та оборонного характеру. Запаси мінеральних ресурсів стимулюватимуть суттєвий інтерес світової економіки та, відповідно, економічно потужних держав до цього регіону.

Морська безпека. Більшість обсягів світової торгівлі, особливо енергоресурсів буде транспортуватися морем. Вузкими місцями залишатимуться Ормузька, Малаккська протоки, Суецький канал, що знаходяться в регіонах високої нестабільності. Це вимагатиме належного рівня міжнародного співробітництва та наявності відповідних військово-морських засобів забезпечення судноплавства.

Майбутні європейські оборонні можливості. НАТО залишатиметься гарантом безпеки і оборони для Європи. Проте,

поступовий відхід США з Європи, як наслідок зростаючих стратегічних викликів в Азійсько-Тихоокеанському регіоні, а також складної та мінливої політичної ситуації в Латинській Америці, в поєднанні з нездатністю НАТО забезпечити досягнення оперативних цілей в таких регіонах, як Афганістан, можуть послабити авторитет та ефективність НАТО як міжнародного альянсу. Спільна діяльність ЄС у сфері безпеки і оборони, очевидно, розвиватиметься у форматі Європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО), особливо, стосовно нестабільності на Близькому Сході та в Північній Африці. Водночас, малоймовірним буде досягнення Європою необхідного рівня єдності військового командування та рівня ресурсного забезпечення на зразок НАТО. Відповідно, військові амбіції ЄС будуть стримуватись обмеженими оборонними витратами європейських держав.

Експедиційні сили. Усвідомлюючи політичні, людські та фінансові ризики втручання, розвинуті держави можуть з великою неохотою застосовувати матеріальні та людські ресурси в регіонах з невідповідними чи слабкими урядами. Малоймовірним буде відправлення великих контингентів для участі у тривалих операціях за кордоном без згоди місцевого населення та за відсутності одностайної міжнародної підтримки (мандата), або ж суттєвого національного інтересу. Натомість більше уваги надаватиметься стримуванню агресорів, незаконних елементів та запобіганню симптомам криз з метою стримування та усунення воєнних загроз партнерам і міжнародній спільноті. Вирішальну роль відіграватиме здатність забезпечити вільний доступ до зон стратегічних інтересів.

Вразливість інформаційних систем. Мірою розвитку високо-технологічних засобів ведення війни, широкого застосування цифрових інформаційних технологій для досягнення комерційних і політичних переваг, зростає їх вразливість до хакерських атак. Необхідні надійний захист і незалежне від комерційних мереж дублювання військових систем зв'язку та управління, гарантований безперервний доступ до космічних систем зв'язку та навігації.

Зростає також небезпека проникнення до закритих систем обміну інформації та розкодування засекречених даних. Попри наявність багатосторонніх домовленостей і заходів, навмисний або випадковий витік інформації через Інтернет та інші електронні засоби, ЗМІ призводитиме до розширення кола державних і недержавних суб'єктів, що матимуть доступ до сучасних чутливих технологій. Не виключається також розповсюдження деталей передових програм так званих "етичними" науковцями з метою створення "рівних умов" і балансу ризиків.

Сучасні технології та бойові можливості. Успішне використання новітніх технологій залежатиме від розуміння користувачем як переваг, так і фізичних, концептуальних і моральних обмежень застосування нових видів озброєнь. Результатом навіть невеликих технологічних змін може стати непропорційне зміцнення бойових можливостей. Доступність сучасних технологій створює додаткові переваги в бойових можливостях для "слабких" противників, терористів, кримінальних елементів (від використання мобільних телефонів у якості детонаторів до оперативної масової мобілізації в міжнародному масштабі). Потенційний ворог, свідомий своєї уразливості до сучасних видів зброї, намагатиметься максимально маскувати свої сили та найбільш цінні бойові засоби під цивільну інфраструктуру, що робитиме їх ураження неможливим з міркувань законності та етики. Військовослужбовці на всіх рівнях повинні бути свідомі правових наслідків своїх дій.

Отже, з огляду на тривалі прогнози стосовно джерел загроз, впливу можливих факторів на виникнення конфліктів і ролі ЗС, можна з високою ймовірністю стверджувати, що конфлікти та кризи матимуть надзвичайно комплексну та непередбачувану

природу як за масштабом, так і за характером. Незаконна діяльність у формах тероризму, заколотів, високого рівня злочинності та безладдя, спровокована соціальним невдоволенням, несправедливістю, відчуттям нерівності та накопиченими стереотипами, стане нагальним питанням на межі 2020р. Залежно від регіону та обставин, така діяльність може набувати масового характеру. До неї вдаватимуться державні та недержавні суб'єкти, які діятимуть як на місцевому, так і на глобальному рівнях – там, де вони можуть отримати переваги перед противниками чи досягти поставлених цілей. Відбуватиметься розмивання меж між військовими та цивільними суб'єктами, потенційні бійці та окремі особи отримають ширший доступ до зброї та технологій.

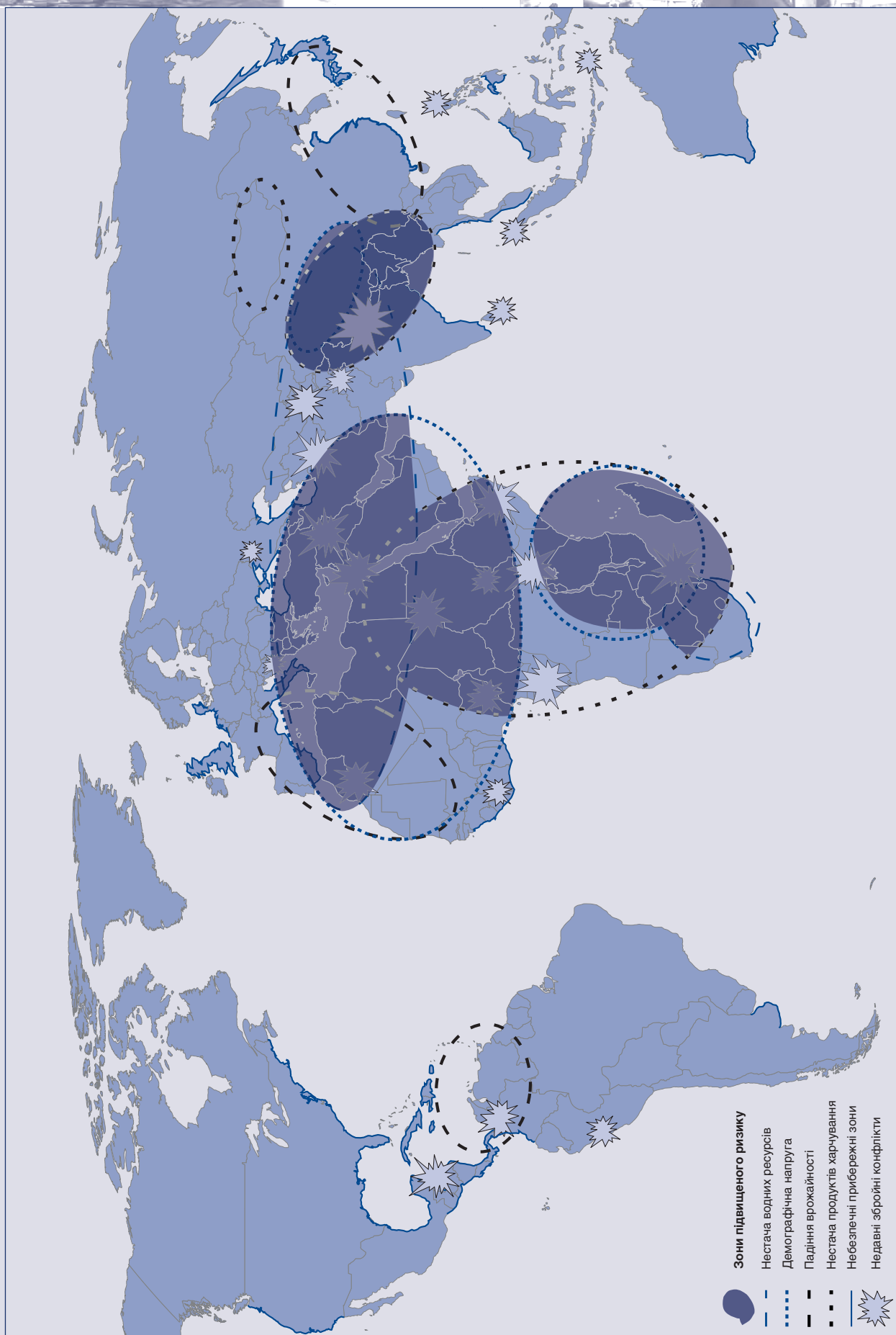
У разі виникнення конфлікту "багаті" держави намагатимуться максимізувати технологічні переваги, що не завжди буде можливим через доступність нового покоління озброєнь і застосування засобів масового впливу. Місцем бойових дій стануть кіберпростір, морські акваторії, ближній космос і, найчастіше, території великих міст та щільнонаселені райони. Неконтрольована, хаотична урбанізація, особливо в регіонах, що розвиваються, характеризується відсутністю базової інфраструктури та ефективного муніципального врядування. В таких містах виникають сприятливі умови для переховування та організації злочинців, терористів, повстанців. Такі групи також намагатимуться колонізувати міста в розвинутих країнах, проникаючи в них, розповсюджуючи вплив на існуючі структури, створюючи загрозу чи здійснюючи акти насильства.

Такого роду майбутні конфлікти стануть серйозним викликом для планування та здійснення операцій. Розвинуті та взаємоінтегровані держави намагатимуться діяти в рамках міжнародного права – тоді як інші, особливо недержавні суб'єкти, навряд чи керуватимуться подібними обмеженнями.

Іншим ускладнюючим фактором буде невизначеність цивільно-військових аспектів конфліктів. Цивільний персонал буде залучений до виконання широкого спектру завдань, які до недавнього часу покладалися на військових. Військові, своєю чергою, дедалі частіше залучатимуться до виконання невійськових завдань – завдяки їх високому рівню готовності, професіоналізму та здатності до організованих операцій, особливо у випадках, коли необхідне швидке реагування на природні катастрофи, епідемії та інші непередбачувані обставини цивільного характеру. Втручання армії може знадобитися в умовах, коли можливості правоохоронних органів виявляться недостатніми. Збройним силам доведеться діяти в умовах, коли незаконні збройні формування, банди, приватні безпекові компанії, терористи, повстанці можуть виступати як вороги, як партнери, або займати нейтральну позицію. Різниця в часі і просторі між тактичним, оперативним, стратегічним рівнями військової діяльності, а також місцями, де вони відбуваються, також усувається завдяки зростанню швидкості обміну інформацією, що вимагатиме набагато вищого рівня оперативності прийняття як військових, так і політичних рішень, а також чіткої взаємодії усіх структур, залучених до врегулювання кризи.

Отже, крім участі у класичних збройних конфліктах, військовим дедалі частіше доведеться вирішувати "невійськові" завдання, брати участь в операціях поліцейського, відносно стабільного характеру, але з потенційною загрозою періодичних актів насильства різної інтенсивності. Подібні ситуації можуть мати місце під час проведення миротворчих операцій, надання гуманітарної допомоги тощо. Зростаюча комплексність середовища майбутніх конфліктів, повсюдна присутність ЗМІ та Інтернет, створюють нові виклики для збройних сил і вимагають нової тактики їх застосування, спеціального оснащення, широкого кола професійних навичок і підвищує вимоги до підготовки персоналу.

ЗОНИ ПІДВИЩЕНОГО РИЗИКУ ВИНИКНЕННЯ КОНФЛІКТІВ



2. ПЕРЕХІД ЗС УКРАЇНИ НА КОНТРАКТНИЙ ПРИНЦИП КОМПЛЕКТУВАННЯ: ВІД ІДЕЇ ДО ВТІЛЕННЯ

В Україні наміри поступового переходу до професійної армії були задекларовані фактично на самому початку створення національних Збройних Сил – у Воєнній доктрині України 1993р. Це зумовлювалося насамперед змінами воєнно-політичної обстановки у світі, реформуванням ЗС суміжних держав, чинниками військового та соціального характеру¹. Вагоме значення мало також негативне ставлення до системи призову та відповідно – підтримка ідеї відмови від загального військового обов'язку провідними політичними силами. У 2004р. до чинників, які зумовлювали перехід до професійної армії додалися офіційно заявлені наміри про вступ України до Організації Північноатлантичного Договору (НАТО).

Процес прийняття рішень стосовно переходу можна умовно поділити на два етапи: підготовчий (до 2002р.) та етап практичної реалізації, започаткований затвердженням у квітні 2002р. Державної програми переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом.

Однак, протягом наступних років, позначених майже невпинною виборчою боротьбою і політичними кризами, тема армії та особливо – участі України в Альянсі, зазнали надмірної політизації, що не справляє позитивного впливу на реформування Збройних Сил загалом і зокрема – на процеси їх професіоналізації.

У цьому розділі стисло окреслюються головні здобутки та втрати українських ЗС на нинішньому етапі реформування, а також – перспективи переходу до професійної армії та чинники, що впливають на цей процес.

Головні державні документи з питань професійної армії, та їх стислий зміст наведено у врізці *“Головні нормативно-правові акти стосовно переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби”*.

2.1. ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ ПЕРЕХОДУ: ВИЗНАЧЕННЯ КІЛЬКІСНИХ І ЧАСОВИХ ПАРАМЕТРІВ

Як зазначалося вище, спосіб забезпечення обороноздатності та відповідно – модель ЗС значною мірою залежать від вибору державою місця в міжнародній системі безпеки: позаблоковий, нейтральний статус, приєднання до певної організації колективної безпеки. Отже, від цього – тобто чи самостійно, чи в рамках системи колективної безпеки буде забезпечуватись обороноздатність України – залежать перелік завдань із захисту від загроз і сукупність сил та засобів, потрібних для їх виконання.

За умов позаблоковості Україна мала б самостійно вирішувати завдання із захисту кордонів, територіальної оборони, локалізації і ліквідації конфліктів, запобігання проявам на її території нових загроз. Позаблоковість, як зазначалося, передбачає наявність чисельної

армії і міцного мобілізаційного резерву (в т.ч. економічної бази). Саме на такий варіант, схоже, була орієнтована Державна програма переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом (далі – Державна програма переходу), розрахована до 2015р.² Програма визначала чисельність армії на кінець цього періоду – 230 тис. осіб.

Аналізуючи у 2002р. Програму та загалом позитивно оцінюючи факт її затвердження і зміст, експерти Центру Разумкова висловлювали критичні зауваження стосовно відсутності детального фінансового обґрунтування та кошторису заходів, які вона передбачала. Крім того, в Аналітичній доповіді Центру було зроблено висновок, що **утримання армії чисельністю 230 тис. осіб є для України економічно неможливим**, тому доведеться приймати рішення про більш радикальне скорочення українських ЗС³.

¹ Докладно див.: Перехід до професійних Збройних Сил в Україні: проблеми та перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2002, №5, с.7-26.

² Затверджена Указом Президента України №348 від 17 квітня 2002р.

³ “...Навіть за сприятливого сценарію розвитку економіки України, забезпечити у 2015р. необхідний рівень фінансування професійної армії чисельністю 230 тис. військовослужбовців... очевидно не вдасться. Якщо плани професіоналізації все ж будуть послідовно втілюватися в життя, то необхідність ефективно витрачати кошти рано чи пізно змусить приймати політичне рішення щодо більш радикального скорочення ЗС”. Див.: Перехід до професійних Збройних Сил в Україні: проблеми та перспективи..., с.21-22.

Головні нормативно-правові акти стосовно переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби

Документ: назва та дата прийняття (ухвалення)	Головні положення стосовно комплектування за контрактом
Підготовчий етап (1991-2001рр.)	
Закон “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” (зі змінами) від 20 грудня 1991р.	Закон встановлює: норми соціального і правового захисту, пільг, гарантій та компенсацій військовослужбовців (у т.ч. за контрактом) та членів їх сімей
Закон “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” (зі змінами) від 25 березня 1992р. (нова редакція Закону від 4 квітня 2006р. “Про військовий обов’язок і військову службу”)	Закон визначає: - порядок відбору кандидатів для прийняття на військову службу за контрактом; - терміни контрактів; - порядок укладання та розірвання контракту Встановлює: - вимогу заміщення посад військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, у підрозділах, що відряджаються для участі в міжнародних миротворчих операціях
Тимчасові положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців затверджені Указом Президента від №174 від 13 травня 1993р. (Указ втратив чинність на підставі Указу Президента України “Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців” №1053 від 7 листопада 2001р.)	Положення врегульовують порядок: - відбору кандидатів для прийняття на військову службу за контрактом; - укладання та розірвання контракту; - проходження служби за контрактом
Воєнна доктрина України затверджена Постановою Верховної Ради України №3529 від 19 жовтня 1993р. (Постанова втратила чинність на підставі Постанови Верховної Ради України “Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України “Про Воєнну доктрину України” №2400 від 1 лютого 2005р. Нова Воєнна доктрина України затверджена Указом Президента України №648 від 15 червня 2004р.)	Доктрина передбачає: комплектування ЗС на основі загального військового обов’язку та за контрактом з поступовим переходом до професійної армії
Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005р.* затверджена Указом Президента України №927 від 28 липня 2000р.	Програма визначає: три етапи впровадження системи комплектування ЗС особовим складом винятково за контрактом: 2000-2005рр. 2006-2010рр. 2011-2015рр.
Концепція переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби на період до 2015р. затверджена Указом Президента України №239 від 7 квітня 2001р.	Концепція визначає: головні напрями, передумови, завдання, етапи та порядок реалізації переходу ЗС до комплектування військовослужбовцями контрактної служби
Положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців затверджені Указом Президента України №1053 від 7 листопада 2001р.	Положення встановлюють: - умови відбору, проходження військової служби за контрактом; - порядок укладання та розірвання контракту
Етап практичної реалізації (з 2002р.)	
Державна програма переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом затверджена Указом Президента України №348 від 17 квітня 2002р.	Програма розрахована на період до 2015р. і три етапи виконання: 2002-2005рр. 2006-2010рр. 2011-2015рр. Передбачає: - порядок реформування системи комплектування особовим складом; - реформування навчальних військових закладів (частин, центрів); - створення нової структури військового резерву, оптимізації чисельності і поліпшення якісного складу військ (сил); - впровадження нових систем озброєння; - удосконалення системи соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей; - здійснення правового та наукового забезпечення виконання заходів переходу до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом

* Остаточний варіант відкоригованої Державної програми будівництва та розвитку Збройних Сил України на період до 2005р., затвердженої Президентом України 20 січня 1997р.



Головні нормативно-правові акти стосовно переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби

Закон “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003р.	Закон <i>визначає</i>: • прискорення реформування ЗС України та інших військових формувань; • перехід до комплектування ЗС України на контрактній основі; • інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір та в євроатлантичний простір безпеки
Воєнна доктрина України затверджена Указом Президента України №648 від 15 червня 2004р. * Положення стосовно набуття повноправного членства в НАТО були вилучені з документа Указом Президента України №800 від 15 липня 2004р. Повторно внесені Указом Президента України №702 від 21 квітня 2005р.	Доктрина відносить “до найважливіших пріоритетів як зовнішньої, так і внутрішньої політики” держави • активізацію “євроатлантичної інтеграції України з орієнтацією на вступ до НАТО як основи загальноєвропейської системи безпеки”; • “пов’язане з цим глибоке реформування оборонної сфери держави відповідно до європейських стандартів” <i>Передбачає</i>: • проведення політики євроатлантичної інтеграції, кінцевою метою якої є вступ України до НАТО
Розпорядження Президента України “Про заходи щодо переходу підрозділів Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями за контрактом” №1043 від 16 травня 2005р.	Розпорядження <i>передбачає</i>: • проведення протягом 2005-2006рр. експерименту на базі трьох військових частин з метою вивчення проблем, які можуть виникнути під час повного переходу ЗС України на професійну основу; • подання за результатами експерименту пропозицій щодо внесення змін до Державної програми переходу... від 17 квітня 2002р. та інших нормативно-правових актів стосовно завершення повного переходу на комплектування за контрактом до кінця 2010р.
Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр. затверджена Указом Президента України від 27 грудня 2005р.	Програма <i>передбачає</i>: • прискорення темпів переходу ЗС на контрактний принцип комплектування та завершення його у 2010р. на підставі перегляду чисельності Збройних Сил, а також прогнозних показників бюджетного забезпечення оборонних потреб; • обсяги оборонного бюджету на рівні 2% ВВП протягом 2006-2007рр., 3% – протягом 2008-2010рр. з наступним поверненням до рівня 2% ВВП; • більш комплексний підхід до завдань професіоналізації армії; • потребу кращої мотивації військової служби за контрактом
Закон “Про військовий обов’язок і військову службу” від 4 квітня 2006р. (нова редакція Закону “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” від 25 березня 1992р.)	Закон • більш чітко врегулює відносин між державою і громадянами України у зв’язку з виконанням ними конституційного обов’язку захисту Вітчизни; • передбачає службу за контрактом у резерві У назві та тексті Закону термін “загальний військовий обов’язок” змінено на “військовий обов’язок”
Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України затверджене Указом Президента України №66 від 1 лютого 2007р.	Положення <i>визначають</i>: • порядок відбору кандидатів на службу в резерві; • умови прийняття на службу; • порядок укладання контракту; • умови підготовки і проходження служби в резерві
Стратегія національної безпеки України затверджена Указом Президента України №105 від 12 лютого 2007р.	Стратегія <i>передбачає</i>: • удосконалення правової бази діяльності органів сектору безпеки з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв
Постанова Верховної Ради України “Про питання вступу України до Організації Північноатлантичного договору (НАТО)” №126 від 6 березня 2008р.	Постанова <i>встановлює</i>, що • рішення про вступ України до НАТО приймається лише за наслідками всеукраїнського референдуму, який може проводитися за народною ініціативою

** Постанова Кабінету Міністрів України “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, витратків і фінансування на 2008-2010рр.” №1359 від 25 вересня 2006р. передбачає зменшення витратків на оборону у 2008-2010рр. до 1,48%, 1,51% та 1,55%, відповідно.

У 2004р. був розроблений Стратегічний оборонний бюлетень, де з воєнно-політичної точки зору обґрунтовувався курс України на інтеграцію до євроатлантичної системи колективної безпеки⁴, який визначив зовнішньополітичні орієнтири нової Воєнної доктрини України. Це зумовило перегляд принципів і завдань застосування ЗС і відповідно – їх кількісні параметри.

Процес скорочення мав відбуватися у два етапи: 2003-2009рр. та 2010-2015рр. Наприкінці першої фази I етапу (до 2005р.) чисельність Збройних Сил мала складати 200-210 тис. осіб (фактично – скорочені до 245 тис.), наприкінці другої (2009р.) – 100-105 тис. осіб (реально на кінець 2008р. заплановано 191 тис. осіб). До 2015р. Збройні Сили мали бути скорочені до 90-100 тис. осіб (таблиця “План скорочення кількісних параметрів Збройних Сил...”).

План скорочення кількісних параметрів Збройних Сил, визначений Стратегічним оборонним бюлетенем до 2015р.

	2003р.	Перший етап			Другий етап	
		Перша фаза (2004-2005р.)		Станом на грудень 2007р.	2009р.	2015р.
		план	факт			
Особовий склад, тис. осіб	355	200-210	245	200	100-105	90-100
Танки, од.	3 300	2 800-2 900	1 087	816	1 800-1 900	700-800
Бойові броньовані машини, од.	4 600	4 200-4 300	2 892	2 651	2 600-2 700	1 700-1 800
Артилерія, од.	5 600	4 600-4 700	1 043	920	2 800-2 900	700-800
Літаки, од.	470	420-430	575	188	300-350	150-200
Кораблі, од.	30	26	27	26	16	18

* Кількість озброєнь – у бойовому складі Збройних Сил.

Як видно з таблиці, на сьогодні за чисельністю особового складу процес скорочення Збройних Сил відстає від визначених стратегічних планів, але він уже перетнув межу, за якою його можна було б кардинально переглянути та розвернути у зворотному напрямі.

У 2005р. затверджена Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр. (далі – Державна програма розвитку), якою визначено новий термін завершення переходу до комплектування особового складу контрактниками – кінець 2010р.⁵ Таке рішення не мало радикального характеру і стало можливим великою мірою завдяки окресленому вище перегляду кількісних параметрів ЗС у напрямі зменшення. Крім того, терміни виконання більшості заходів Державної програми переходу (44 із 47) завершувалися саме у 2010р. Тобто, за умови належного та своєчасного фінансування запланованих заходів, перспективи успішного завершення комплектування ЗС військовослужбовцями за контрактом були досить реальними.

Проте, аналіз перебігу та проміжних результатів виконання Державної програми розвитку дає підстави стверджувати, що саме фінансовий чинник у поєднанні з іншими факторами – насамперед, відсутністю політичної волі керівництва держави та належної уваги з боку всіх гілок влади – зробили цю програму заручницею тих самих проблем, які стали причиною невиконання всіх попередніх і гальмують виконання чинних програм розвитку ЗС України.

2.2. ПРОМІЖНІ РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ЗС УКРАЇНИ

Як зазначалося вище, плани переходу українських ЗС на контрактний принцип комплектування практично реалізуються з 2002р.; у межах попереднього етапу (1991-2001рр.) були підготовлені необхідні законодавчі та організаційні передумови переходу, та фактично започаткований набір контрактників: на початок етапу в ЗС їх налічувалося близько 35 тис.

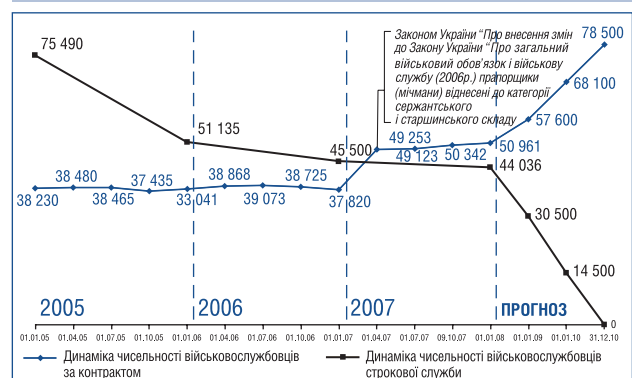
З метою своєчасного та якісного виконання завдань, визначених Державною програмою розвитку та у встановлені нею нові терміни, Міністерство оборони протягом 2002-2007рр. зосереджувало головні зусилля на наступних напрямках: створення правової і матеріально-технічної бази переходу до масштабного комплектування ЗС військовослужбовцями за контрактом; виконання плану комплектування; підвищення привабливості та конкурентоспроможності військової служби за контрактом; підвищення інтенсивності та якості бойової підготовки⁶.

Головним показником у звітах про перебіг виконання Програми є показники укомплектованості ЗС військовослужбовцями за контрактом, оскільки саме кількісні та якісні показники цієї категорії військовослужбовців є виразним індикатором ефективності всього комплексу заходів правового, організаційного та соціального характеру, спрямованих на створення належних умов для залучення та утримання військовослужбовців-контрактників.

Комплектування особового складу військовослужбовцями за контрактом

Протягом 2002-2007рр. чисельність військовослужбовців за контрактом збільшилася з 35 тис. до майже 51 тис. осіб, що становить 47% загальної штатної чисельності посад цих категорій і понад 35% штатної чисельності всіх військовослужбовців ЗС (діаграма “Комплектування Збройних Сил за контрактом”). Протягом січня-липня 2008р. до ЗС на військову службу за контрактом прийнято понад 4 000 осіб (звільнилися – 2 900). До кінця 2008р. планується збільшити чисельність контрактників орієнтовно ще на 5 800 осіб⁷.

Комплектування Збройних Сил за контрактом*, осіб



* Джерело: Біла книга 2007: оборонна політика України, с.50.

⁴ Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015р. (Біла книга України). – Київ, 2004, с.54.

⁵ Затверджена Указом Президента України №1862 від 27 грудня 2005р.

⁶ Біла книга 2007: оборонна політика України – Міністерство оборони України, 2008р., с.50.

⁷ Повідомлення прес-служби Міністерства оборони України, 21 квітня 2008р. – <http://www.mil.gov.ua>

Продовжується експеримент з переходу частин і підрозділів ЗС на контрактний принцип комплектування. Кількість залучених до експерименту військових частин зросла з чотирьох до 15. На кінець 2007р. дев'ять із них укомплектовані контрактниками на 85-100%.

Примітно, що в загальній чисельності військовослужбовців за контрактом удвічі збільшилася питома вага військовослужбовців-контрактників з вищою освітою – з 6,6% у 2006р. до 13,4% у 2007р., – що можна вважати показником певного підвищення соціальної престижності військової служби за контрактом. Загалом, сьогодні кожен сьомий військовослужбовець за контрактом має повну або базову вищу освіту.

З 1 березня 2007р. розпочався експеримент із впровадження служби у військовому резерві. Протягом 2007р. планувалося залучити до резерву 1 200 осіб, у т.ч. 472 офіцери запасу. Фактично укладено 1 038 контрактів, у т.ч. з 367 офіцерами запасу. З 2008р. ЗС перейшли на подвійний принцип комплектування військ (сил) за штатами воєнного часу – як призначеними військовозобов'язаними, так і резервістами за контрактом.

Забезпечення військової служби за контрактом

Нормативно-правове забезпечення. В основному створена нормативно-правова база, що регулює організацію військової служби в ЗС за контрактом⁸. Затверджене нове Положення про проходження військової служби громадянами України у Збройних Силах⁹. 10 липня 2008р. до Верховної Ради внесено проект Закону “Про державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, яким передбачається розширення кола громадян, які можуть бути прийняті на військову службу за контрактом¹⁰. Планувалося до 1 червня 2008р. опрацювати зміни до чинної нормативно-правової бази, що передбачатимуть право військовослужбовців за контрактом після завершення терміну першого контракту без іспитів і безкоштовно вступати до вищих навчальних закладів країни¹¹.

Організаційне забезпечення. Протягом попереднього періоду воєнної реформи фактично здійснена структурна трансформація ЗС, яка наближає їх до євроатлантичних стандартів. Визначено, що пріоритетними напрямками є розвиток Об'єднаних сил швидкого реагування (ОСШР), Основних сил оборони (ОСО), Сил спеціальних операцій (ССО), удосконалення реєстру військових спеціальностей, потрібних для комплектування цих структур особовим складом. Закладені основи вдосконалення організації військової служби,

розпочате створення системи кадрового менеджменту, нової системи підготовки особового складу, визначені основи і здійснюється перебудова системи тилового та технічного забезпечення.

Удосконалюється структура особового складу ЗС. У рамках виконання Перспективного плану реалізації головних заходів на 2007-2010рр. зі створення та розвитку у ЗС професійного сержантського і старшинського складу створюються і поступово впроваджуються системи: кар'єрного росту сержантського складу; критеріїв об'єктивної оцінки рівня професійної підготовки; багаторівневої підготовки сержантського складу; підвищення престижу і зміцнення авторитету сержантського складу. Оптимізується співвідношення чисельності рядового та сержантського складу¹².

Започаткована підготовка військовослужбовців-контрактників сержантського (старшинського) складу ЗС України в навчальних закладах ЗС США за Програмою міжнародної військової освіти та підготовки (*International Military Education and Training, IMET*).

Ці заходи слід особливо відзначити, оскільки наявність потужного професійного сержантського корпусу розглядається як один з атрибутів професійної армії. Саме сержантський склад в успішних професійних арміях забезпечує спадкоємність військового досвіду та виучки (врізка “Сержантський корпус – становий хребет американської армії”¹³).

Створені Кадровий центр Збройних Сил і Кадровий центр Сухопутних військ, визначені їх структура, функції і завдання, створена єдина розподілена база даних персонального і штатно-посадового обліку особового складу визначених військових частин. Активізована робота з реклами військової служби за контрактом з наданням потенційним кандидатам усіх необхідних даних про мотиви та порядок проходження військової служби.

Забезпечення соціальних гарантій. Створені нормативно-правові передумови та досягнуто певних успіхів на шляху забезпечення належного рівня соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей, а саме: підвищення та впорядкування грошового забезпечення, усунення дисбалансу у страховому та пенсійному забезпеченні військовослужбовців різних силових структур.

Підвищено рівень грошового забезпечення військовослужбовців за контрактом. Зараз його мінімальний розмір для військовослужбовців за контрактом рядового складу визначено в розмірі 1 200 грн., який, проте, є меншим за середній рівень заробітної плати в багатьох регіонах України (відповідні зміни до бюджету не набули чинності)¹⁴. Запроваджена практика безоплатного

⁸ Докладно перелік та аналіз нормативно-правової бази, що регулює військову службу за контрактом, див.: Комплектування Збройних Сил та інших військових формувань України особовим складом на контрактній основі: Досвід, проблеми та перспективи. – Київ, Національна академія оборони України, 2007, с.33-50.

⁹ Положення визначає новий підхід до комплектування ЗС військовослужбовцями за контрактом, порядок проходження ними військової служби та виконання військового обов'язку в запасі, їх права та обов'язки. Затверджене Указом Президента України №982 від 19 жовтня 2007р.

¹⁰ Реєстр. №2713-1 від 10 липня 2008р.

¹¹ Повідомлення прес-служби Міністерства оборони України, 21 квітня 2008р. – <http://www.mil.gov.ua>

¹² Перспективний план затверджений начальником Генерального штабу 20 липня 2007р.

¹³ Джерело: The Officer/NCO Relationship, The Information Management Support Center. – Pentagon, Washington DC, September 1997, p.23; <http://www.ncohistory.com/files/Officer-NCO.pdf>

¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення Основних напрямів реалізації державної політики щодо військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом” №226 від 19 березня 2008р.

Сержантський корпус – становий хребет американської армії

Сержант американської армії відповідає за вирішення питань, якими в інших арміях опікуються молодші – або й старші – офіцери. Він навчає не лише солдатів, але й молодих офіцерів-випускників. Протягом кількох тижнів сержанти передають їм досвід роботи з особовим складом. Завдяки якісному сержантському корпусу успішно вирішується проблема введення у стрій молодих офіцерів без шкоди для боеготовності підрозділів. Попри військову ієрархію, молоді офіцери підпорядковуються сержантам, віддаючи данину військовому досвіду.

З 1966р. існує посада головного сержанта-радника начальника штабу Армії США. До його обов'язків і повноважень належать не лише питання бойової готовності, організації і координації роботи сержантського корпусу, але й відстоювання інтересів солдатів, сержантів і членів їх сімей на найвищому рівні аж до Конгресу США.

Головною характерною рисою сержанта будь-якого рівня є його лідерські якості. Авторитет сержанта базується, насамперед, на високому рівні власної підготовки – як загальноосвітньої (кожен дев'ятий сержант є випускником коледжу), так і спеціальної.

Відбір кандидатів на сержантські посади здійснюється радами сержантів, які існують на всіх рівнях від взводу до армії. Ради сержантів займаються підбором майбутніх молодших командирів з числа солдатів, які проявили найкращі лідерські якості. Вони також визначають найбільш талановитих молодших сержантів для заміщення вищих посад. Кожному черговому призначенню передуює тривалий (3-8 місяців) курс спеціальної підготовки. Таким чином головний сержант, який пройшов усі ступені кар'єрного росту, є не лише старшим за посадою начальником для всіх сержантів частини, але й найбільш підготовленим і досвідченим серед своїх колег-сержантів.

У офіцерів і сержантів різні обов'язки та сфери відповідальності в досягненні спільної мети: виконання поставленого завдання та турбота про солдата. Основою стосунків між офіцерами та

сержантами армії США є взаємодоповнюючі функції і взаємоповага. Важливим є розуміння кожною категорією спільного та відмінного в їх ролі, обов'язків і сфер відповідальності – попри відсутність чіткого розмежування.

Офіцер не повинен перекладати всю роботу на сержанта та, навпаки, не повинен виконувати його роботу. Офіцер повинен забезпечити чітке управління, ресурси, допомогу та контроль, необхідні для виконання сержантами їх обов'язків.

Сержант відповідає насамперед за дисципліну, бойову виучку підлеглих, стан зброї і техніки.

На індивідуальну бойову підготовку американського солдата відводиться близько 70% часу. Приблизно таким самим є розподіл часу на проведення занять з підрозділом між офіцером та сержантом. Найкритичнішими, з точки зору бойової ефективності, є стосунки між офіцерами та головними сержантами на рівні взводу, роти, батальйону.

Розподіл службових обов'язків між сержантами та офіцерами підрозділу

Обов'язки сержанта	Обов'язки офіцера
Забезпечення повсякденної діяльності підрозділу	Командування, планування, визначення пріоритетів, розподіл ресурсів
Відповідає за індивідуальну підготовку особового складу	Відповідає за підготовку підрозділу до виконання завдання
Приділяє увагу кожному солдату і груповому керівництву	Переважає бере участь у діяльності підрозділу в цілому
Забезпечує індивідуальну готовність кожного солдата та його екіпіровки, а також готовність солдата до дій у складі групи	Забезпечує ефективність і готовність підрозділу до застосування у складі підрозділу, бойову злагоженість підрозділів та взаємодію з іншими підрозділами, відповідає за управління вогнем
Відповідає за дотримання стандартів, виучку молодих солдатів і піклується про їх потреби	Відповідає за дотримання стандартів, виучку сержантів та офіцерів і піклується про їх потреби

(за рахунок коштів бюджету Міністерства оборони) набуття контрактниками базової вищої освіти у вищих військових навчальних закладах.

З метою зацікавлення громадян України службою у військовому резерві, у 2008р. підвищені на 50% розміри грошового заохочення резервістів і збільшені розміри виплати добових до 50% встановленого чинним законодавством рівня.

Продовжується створення фонду службового житла; протягом 2003-2007рр. під службове житло для військовослужбовців-контрактників переобладнано 25 казарм ємністю 3 123 ліжко-місць¹⁵. За I квартал 2008р. введено в експлуатацію два гуртожитки.

Внесені зміни до порядку забезпечення військово-службовців і членів їх сімей житлом; передбачено, що в разі відсутності службового житлового приміщення, військовослужбовці рядового, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом і не перебувають у шлюбі, розміщуються безоплатно у спеціально пристосованих казармах, а сімейні – в сімейних гуртожитках.

Отже, попередні підсумки результатів переходу Збройних Сил України на комплектування за контрактом свідчать про досягнення суттєвого прогресу у створенні необхідних умов для успішного виконання Програми. За час, що минув напрацьовано значний досвід у вирішенні широкого кола завдань. Водночас,

отримано більш чітке уявлення про їх складність, а також – про проблеми, що гальмують процес побудови професійних ЗС в Україні.

2.3. ЗАВЕРШЕННЯ ПЕРЕХОДУ ДО ПРОФЕСІЙНИХ ЗС УКРАЇНИ: ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ

У військовому та експертному середовищах викликають занепокоєння питання: на які кроки політичного керівництва можна очікувати, з огляду на невтішні перспективи виконання Державної програми переходу, до яких наслідків для української армії можуть призвести ці кроки?

Як зазначалося вище, небажаним (навіть руйнівним) розвитком подій був би перегляд політичного курсу України на євроатлантичну інтеграцію, що зумовило б необхідність побудови зовсім іншої моделі ЗС (орієнтованої на ешелоновану оборону з відповідною інфраструктурою військ (сил), значно більшої чисельності, з поверненням до 1,5-2 річного терміну строкової служби) та системи мобілізаційної готовності (заснованої на значних обсягах підготовленого людського резерву, потужній оборонній промисловості із замкнутими циклами виробництва ОВТ, розвинутій системі комунікацій). За нинішнього стану економіки і ЗС, реалізація такого варіанту викликала б суттєву зміну пріоритетів у напрямі милітаризації суспільства та величезне економічне навантаження (врізка *“Військові аспекти, пов'язані зі зміною політичного курсу”*, с.26).

¹⁵ За потреби на кінець 2010р. – 34 500 ліжко-місць. Докладно див.: Біла книга 2007: оборонна політика України.

Військові аспекти, пов'язані зі зміною політичного курсу

За експертними підрахунками, за середніх темпів зростання ВВП (4% – до 2005р., 8% – до 2010р. та 7% – до 2015р.) і спрямуванні на потреби Збройних Сил 2% ВВП, Україна була б у змозі забезпечити ефективне утримання війська чисельністю лише 80-90 тис. осіб.

До цих зауважень можна додати наявність жорстких обмежень на розвиток озброєнь. З огляду на усереднені світові показники співвідношення чисельності особового складу та кількості озброєнь (за оцінками авторів, один зразок озброєнь на 20-30 військовослужбовців), 230-тис. армія повинна була б мати 7,5-11,5 тис. од. основних озброєнь (сьогодні – близько 4,6 тис. од.). Враховуючи неспроможність держави оновити навіть невелику частину наявного парку озброєнь (лише останніми роками держава отримала можливість постачати у війська 10-20 модернізованих зразків, переважно танків), перспективи збільшення його кількісних параметрів виглядають тим більш нереальними.

З огляду на наведені оцінки, ініціативи коригування зовнішньополітичного курсу України можна характеризувати як політично та економічно необґрунтовані.

Малоймовірно, що політичне керівництво вдасться до перегляду (особливо з огляду на наступні передвиборні перегони) проголошених обіцянок стосовно термінів переходу армії на контрактну основу: Президенту довелося б піти на скасування власних рішень про терміни припинення призову (2009р.) та переходу ЗС на контракт (кінець 2010р.); Прем'єр-міністру – відмовитися від планів прискореного скасування призову (як пропонувалося спочатку – вже у 2008р.). Проте, передбачені у Програмі терміни (тим більш скорочені) через стійку тенденцію недофінансування оборонних потреб не відповідають кількісним і якісним показникам реального процесу професіоналізації ЗС:

- наявні темпи набору контрактників (а також відсутність економічно обґрунтованих перспектив їх відчутного підвищення) не здатні забезпечити їх потрібну чисельність до 2011р.; припинення у 2009р. призову призведе до некомплекту ЗС наприкінці 2010р. чисельністю 40-50 тис. осіб;
- критичний стан ОВТ обмежує ефективність заходів з комплектування ЗС контрактниками, знижує рівень обороноготовності ЗС і вимагає перегляду структури оборонного бюджету в напрямі суттєвого збільшення витрат на придбання нових озброєнь і реструктуризацію вітчизняної оборонної промисловості;
- обмежені можливості системи підготовки військ (сил), разом з названими чинниками, значною мірою знижують боєготовність ЗС, що є небезпечним, особливо на фоні подій у Грузії.

Усе це зумовлює необхідність збільшення кінцевих термінів повного переходу ЗС на контрактну основу з метою вивільнення коштів на технічну модернізацію та комплекс інших заходів, але водночас – мінімізації тривалості періоду переходу, протягом якого ЗС вимушено перебуватимуть у стані обмеженої боєготовності.

З іншого боку, необхідність коригування планів повного переходу ЗС на контрактний принцип комплектування та подовження термінів збереження

призову, ймовірно, наразяться на спротив певних політичних сил і громадських організацій, які наполягають на його скасуванні. Це вимагає пошуку певного компромісу, який задовольнив би сторони.

З цієї метою доцільно було б звернутися до попередніх пропозицій стосовно комплектування мобілізаційного резерву з певною їх модифікацією, а саме: збереження призовного принципу для формування мобілізаційного резерву (на відміну від наявного оперативного), в якому громадяни України проходять службу з 18 до 45 років (у перший рік – двомісячна базова підготовка, наступними роками – тижневі (двотижневі) збори на допідготовку), добираючи за цей період рік військової служби (так звана "швейцарська модель")¹⁶.

Безальтернативність і незворотність процесу професіоналізації армії з повним переходом на контрактний принцип комплектування, з одного боку, та незадовільний стан виконання Державної програми переходу – з іншого, вимагають докорінного перегляду стратегії розвитку ЗС з урахуванням досягнутих результатів і зроблених помилок. Ця стратегія має бути комплексною, ресурсно обґрунтованою, спиратися на політичну волю керівництва та широку підтримку військових і суспільства.

Висновки

Попри всі проблеми переходу ЗС на контрактний принцип комплектування, процес уже перетнув ту межу, коли можливо було дискутувати доцільність самої ідеї контрактної армії. За період з 2002р. досягнуто суттєвого прогресу у створенні необхідних умов, напрацьовано значний досвід у вирішенні широкого кола завдань, передбачених головними напрямками виконання програми.

Водночас, стали очевидними проблеми, які гальмували процеси реформування протягом останніх шести років, а зараз – на завершальному етапі – роблять неможливим своєчасне завершення переходу армії на професійну основу, але й рівень обороноздатності держави.

Сьогодні, маючи чисельність 200 тис. осіб (до кінця 2008р. – 191 тис.) та відносно велику складову, що комплектується призовниками (понад 20 тис. осіб на призов) зі скороченим терміном служби (9-18 місяців), українська армія може вважатися умовно боєготовою і вимагає прискорених темпів переходу на повністю контрактний принцип комплектування.

У ситуації, що склалася, забезпечення потрібного рівня боєготовності ЗС, успішне завершення їх переходу на контрактний принцип комплектування, разом з проведенням ефективної технічної модернізації, яка зараз виходить на перший план, вимагають критичної оцінки результатів і нестандартних підходів до розробки нової стратегії реформування ЗС.

За досвідом європейських держав-нових членів НАТО, етап інтеграції до системи колективної безпеки пов'язаний зі значними структурними труднощами та тимчасовим збільшенням фінансових витрат на реформування армії. Однак, як свідчить досвід Грузії, суверенітет, незалежність і територіальна цілісність держави варті того. ■

¹⁶ Докладно див.: Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт. Аналітична доповідь Центру Разумкова – Національна безпека і оборона, 2000, №1, с.32.

Мобілізаційний резерв є складовою воєнної організації і лише умовно може вважатися складовою ЗС, тому пов'язані з ним питання далі не розглядаються.

3. ПРОБЛЕМИ ПЕРЕХОДУ ЗС УКРАЇНИ НА КОНТРАКТНИЙ ПРИНЦИП КОМПЛЕКТУВАННЯ: КОМПЛЕКСНИЙ ХАРАКТЕР, ШЛЯХИ ТА АЛЬТЕРНАТИВИ ВИРІШЕННЯ

Перехід Збройних Сил України на контрактний принцип комплектування є складним завданням. Спроби вирішити його, не враховуючи комплексності процесів військової реформи та самої “контрактизації”, призвели до загострення накопичених і появи нових проблем.

По-перше, перехід ЗС на контрактний принцип комплектування є складовою більш широкого процесу професіоналізації армії – разом з її структурною трансформацією, вдосконаленням системи підготовки військ (сил) і технічною модернізацією. *По-друге*, запровадження комплектування ЗС за контрактом – внутрішньо складне завдання, яке передбачає забезпечення достатнього за кількісними та якісними показниками набору, ефективного проходження військової служби, звільнення військовослужбовців та їх адаптацію до умов цивільного життя. *По-третє*, реформування ЗС відбувається в рамках трансформаційних процесів у всіх сферах життєдіяльності суспільства загалом і секторі безпеки, зокрема, вимагаючи збалансування цих процесів, з точки зору як фінансового, так і соціального забезпечення.

Усі згадані аспекти тісно пов'язані між собою (технологічно, ресурсно, за часом), тому спроби вирішити проблеми за окремими напрямками, ігноруючи цей зв'язок, можуть призвести (і, на жаль, призводять) до негативних наслідків.

Зроблений в цьому розділі аналіз перелічених аспектів дає можливість побудувати процес управління реформуванням ЗС більш обґрунтовано та на системних засадах, запобігаючи появі у практичній діяльності помилок, які можна усунути під час планування.

3.1. СКЛАДОВІ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ

Головними складовими професіоналізації ЗС є їх структурна трансформація в напрямі адаптації до сучасних умов, підготовка військ (сил), модернізація ОВТ та комплектування особовим складом. Таким чином, перехід ЗС на комплектування за контрактним принципом не можна розглядати окремо від інших, пов'язаних між собою складових більш загального процесу їх професіоналізації і розвитку.

Структурна трансформація ЗС

Структурна трансформація ЗС передбачає зміни як у функціональній структурі військ (сил), так і структурі особового складу, та здійснюється на фоні значного скорочення чисельності армії (загальна чисельність на 2011р. – 143 тис. осіб)¹.

Зміни у функціональній структурі військ (сил). Ці зміни спрямовані на створення військових формувань,

призначених для ефективного забезпечення обороноздатності України відповідно до визначених сценаріїв можливої ескалації воєнних загроз. Ці сценарії, завдання ЗС, а також комплекти потрібних сил і засобів визначені Стратегічним замислом, затвердженим у березні 2006р. Президентом України – Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил. На засадах цього документа Міністром оборони затверджений Стратегічний план застосування Збройних Сил на 2006-2011рр., а начальником Генерального штабу – формуляри бойових з'єднань і військових частин, у яких містяться їх завдання за визначеними сценаріями і штатний розклад.

Саме функціональне призначення військових формувань, умови їх застосування за певними сценаріями визначають чисельність, категорії особового складу та потребу в його професійності, кількість і типи ОВТ та вимоги до їх бойових можливостей (схема “Головні сценарії застосування Збройних Сил України...”, с.28).

¹ Кількісні параметри скорочення ЗС можуть коригуватися відповідно до реальних економічних можливостей держави та її пріоритетів у певному періоді. Так, Законом України “Про чисельність Збройних Сил України на 2008р.” від 12 лютого 2008р., виходячи з наявних ресурсних обмежень у 2008р., визначена чисельність 191 тис. осіб, замість запланованої раніше 183 тис. осіб.

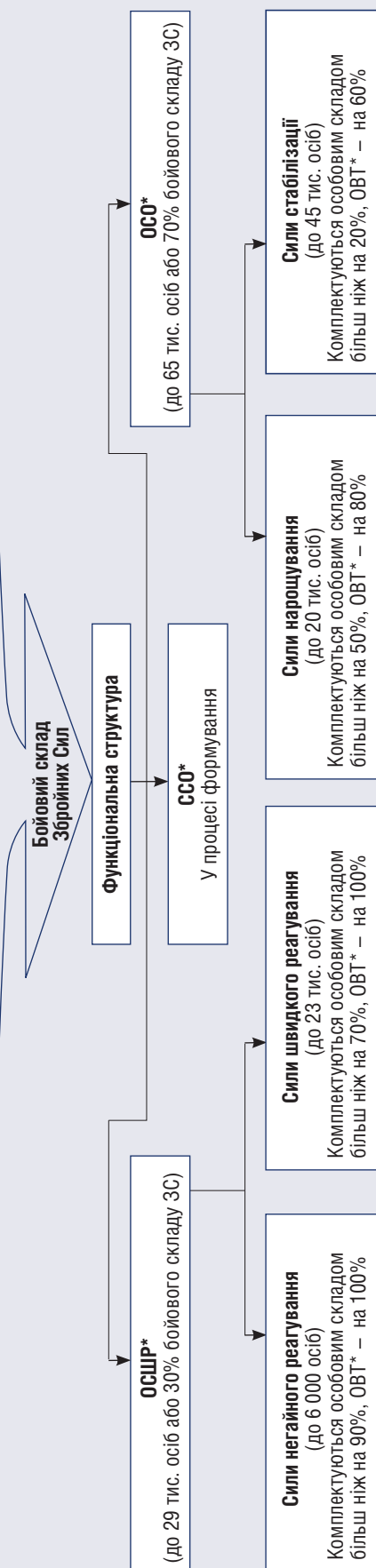


Головні сценарії застосування Збройних Сил України та їх функціональна структура

(модель армії 2011 р.)

Сценарії

ЗАВДАННЯ — підвищення стабільності навколо України, запобігання виникненню міжнародних або внутрішніх конфліктів; — участь у міжнародних миротворчих операціях, військова допомога іншим державам у рамках чинних міжнародних договорів	ЗАВДАННЯ у разі виникнення загрози переростання кризових ситуацій на території суміжних держав у прикордонний збройний конфлікт; — посилення та захист державного кордону та повітряного простору з метою запобігання можливому збройному напад на територію України	ЗАВДАННЯ у разі виникнення кризової ситуації на території суміжної держави, що створює загрозу масового переходу державного кордону України; — посилення охорони державного кордону та, за необхідності, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України	ЗАВДАННЯ — протидія поширенню на територію України міжнародного тероризму, захист важливих державних об'єктів, повітряного простору та територіальних вод; — участь в антитерористичних операціях	СИЛИ Можуть залучатися органи управління, військові частини ОСШР	ФОРМУВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ Згідно із ситуацією. у разі значних масштабів надзвичайних ситуацій передбачається залучення резерву сил і засобів
СИЛИ До трьох тактичних груп загальною чисельністю до 8 000 осіб і 400 одиниць БЕМ*	СИЛИ — призначені частини та підрозділи ОСШР; — органи військового управління; — чергові сили протиповітряної оборони; — інші силові відомства; — за межами України — спільно з підрозділами інших держав	СИЛИ — визначені частини та підрозділи ОСШР; — органи військового управління; — чергові сили протиповітряної оборони; — інші силові відомства; — за межами України — спільно з підрозділами інших держав	СИЛИ ОСШР	ФОРМУВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ Залучаються частини постійної готовності. Послідовно або одночасно посилюється охорона кількох ділянок державного кордону у кризових районах (протягом одного місяця в умовах правового режиму воєнного стану)	ФОРМУВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ Залучаються частини постійної готовності. Здійснюється прикриття державного кордону одночасно або послідовно на кількох ділянках у кризових районах (протягом одного місяця в умовах правового режиму воєнного стану)



ББМ – бойова броньована машина; ОВТ – озброєння та військова техніка; ОСО – Основні сили оборони; ОСШР – Об'єднані сили швидкого реагування; ССО – Сили спеціальних операцій.

Однак, на цей час перспективний склад військ (сил) та їх штати остаточно не визначені. Це ускладнює не лише визначення кількісних і якісних параметрів набору контрактників, але й розвитку інфраструктури Збройних Сил.

Згідно зі Стратегічним оборонним бюлетенем, пріоритетними напрямками є розвиток Об'єднаних сил швидкого реагування (ОСШР), Основних сил оборони (ОСО), Сил спеціальних операцій (ССО), органів управління цими структурами. З урахуванням цих пріоритетів плануються процеси скорочення чисельності особового складу, комплектування військових частин контрактниками.

При цьому, потрібен баланс між бойовими частинами (підрозділами) та частинами (підрозділами) оперативного, тилового і технічного забезпечення, а також органами роботи з особовим складом. Використання під час скорочення чисельності армії традиційної зрівняльної системи, тобто скорочення військ (сил) без урахування згаданих пріоритетів і балансу, призведе до кількісних і якісних диспропорцій в комплектуванні армії певними спеціалістами, до зниження ефективності військ (сил), ускладнить їх матеріально-технічне забезпечення, експлуатацію ОВТ, зумовить ризики небезпечних подій (крадіжки, пожежі, вибухи) на об'єктах зберігання військового майна, ОВТ, боєприпасів.

Водночас, у складі ЗС (переважно це стосується частин центрального підпорядкування) налічується багато надлишкових об'єктів та особового складу². Але скорочення цих об'єктів і структур, їх особового складу, має відбуватися не автоматично, а мірою вивільнення ЗС від невластивих функцій – шляхом передачі певних функцій забезпечення іншим відомствам (утилізація надлишкових озброєнь, охорона об'єктів), спеціалізованим державним підприємствам і комерційним структурам (постачання, експлуатація і ремонт техніки, продовольче, речове забезпечення тощо).

Зміни у структурі особового складу. Ці зміни стосуються, впорядкування розподілу посад за військово-обліковими спеціальностями та штатними категоріями військовослужбовців згідно з функціональною структурою військ (сил), а також перерозподілу повноважень (у т.ч. з виховної роботи) та, відповідно, перегляду співвідношення чисельності молодшого офіцерського та сержантського складу.

У перспективі, до 2011р. планується зменшити кількість офіцерських посад до рівня 30% чисельності особового складу (34,2 тис. осіб), до 2015р. – до 20% (близько 16 тис. осіб), одночасно розширюючи і зміцнюючи сержантський корпус. Результати виконання цього завдання залежатимуть, зокрема, від того, наскільки повно вдасться забезпечити якість кандидатів на сержантські посади, налагодити систему підготовки та кар'єрного росту військовослужбовців-контрактників (схема “Система підготовки та кар'єрного росту військовослужбовців за контрактом”³), забезпечити коректні, конструктивні стосунки між офіцерським і сержантським складом.

Фінансування. Заходи в рамках згаданих напрямів структурної трансформації ЗС фінансуються в обсязі близько 7-9% оборонних витрат⁴. У Державному бюджеті на 2007р. вони склали 715 млн. грн. (близько 50% бюджетного запиту Міністерства оборони). Фактично, ЗС на структурну трансформацію щороку отримують 55-60% запланованих обсягів. На 2008р. фінансування цього напрямку професіоналізації ЗС заплановане в обсязі 765 млн. грн., або 30% бюджетного запиту Міністерства оборони.

На цей час перспективний склад військ (сил) та їх штати остаточно не визначені. Розподіл на перспективу посад за військово-обліковими спеціальностями і штатними категоріями військовослужбовців не завершений. Система обліку та ротації солдатського, сержантського і старшинського складу перебуває у стадії опрацювання. Бюджетне забезпечення заходів структурної трансформації ЗС не відповідає потребам.

Система підготовки та кар'єрного росту військовослужбовців за контрактом

Рівень підготовки	Початковий	Базовий	Середній	Вищий		
Звання	Солдат, старший солдат	Мол. сержант, сержант, ст. сержант	Старшина, прапорщик	Старший прапорщик		
Посада	Низові посади	Ком. відділення, головний сержант взводу	Головний сержант роти, батальйону	Головний старшина, інструктор	Радник командувача виду ЗС	Радник начальника Генерального штабу
Вислуга років	3	8	15			

² За словами Міністра оборони: “Сьогодні 18,5 тис. штатних посад зайняті тими, хто працює в надлишкових військових організаційних структурах... У Збройних Силах 22 бази, п'ять арсеналів і 27 складів, які нам не потрібні”. – Виступ Міністра оборони в Національній академії оборони України 12 січня 2008р., <http://www.mil.gov.ua>

³ Біла книга 2007: оборонна політика України. – Київ, Міністерство оборони України, 2008р., с.53.

⁴ Ці заходи фінансуються переважно за статтями “Реформування Збройних Сил”, “Забезпечення зв'язком, АСУ”, “Будівництво і капітальний ремонт” Державного бюджету.

Підготовка військ (сил)

Підготовка військ (сил) та особового складу здійснюється згідно із загальними вимогами теорії і практики воєнного мистецтва, військової педагогіки, відповідно до специфіки функцій, визначених згаданими вище формулярами бойових частин, і вимог, що встановлюються для кожної посади. Метою підготовки є набуття військами (силами), особовим складом у мирний час навичок дій в умовах, максимально наближених до бойових. Лише військовослужбовець, який пройшов складну і тривалу систему навчання та набув потрібних навичок, може вважатися професіоналом.

Особливості підготовки військ (сил). У ЗС поступово запроваджується і вдосконалюється комплексна система підготовки особового складу та військ (сил). Підготовка особового складу охоплює підготовку в навчальних центрах і безпосередньо у військових частинах. За змістом, формами та етапами вона охоплює:

- загальну початкову підготовку (курс молодого бійця);
- початкову бойову і технічну підготовку за фахом;
- професійну підготовку (допідготовку, перепідготовку), фізичну та морально-психологічну підготовку протягом усього терміну проходження служби.

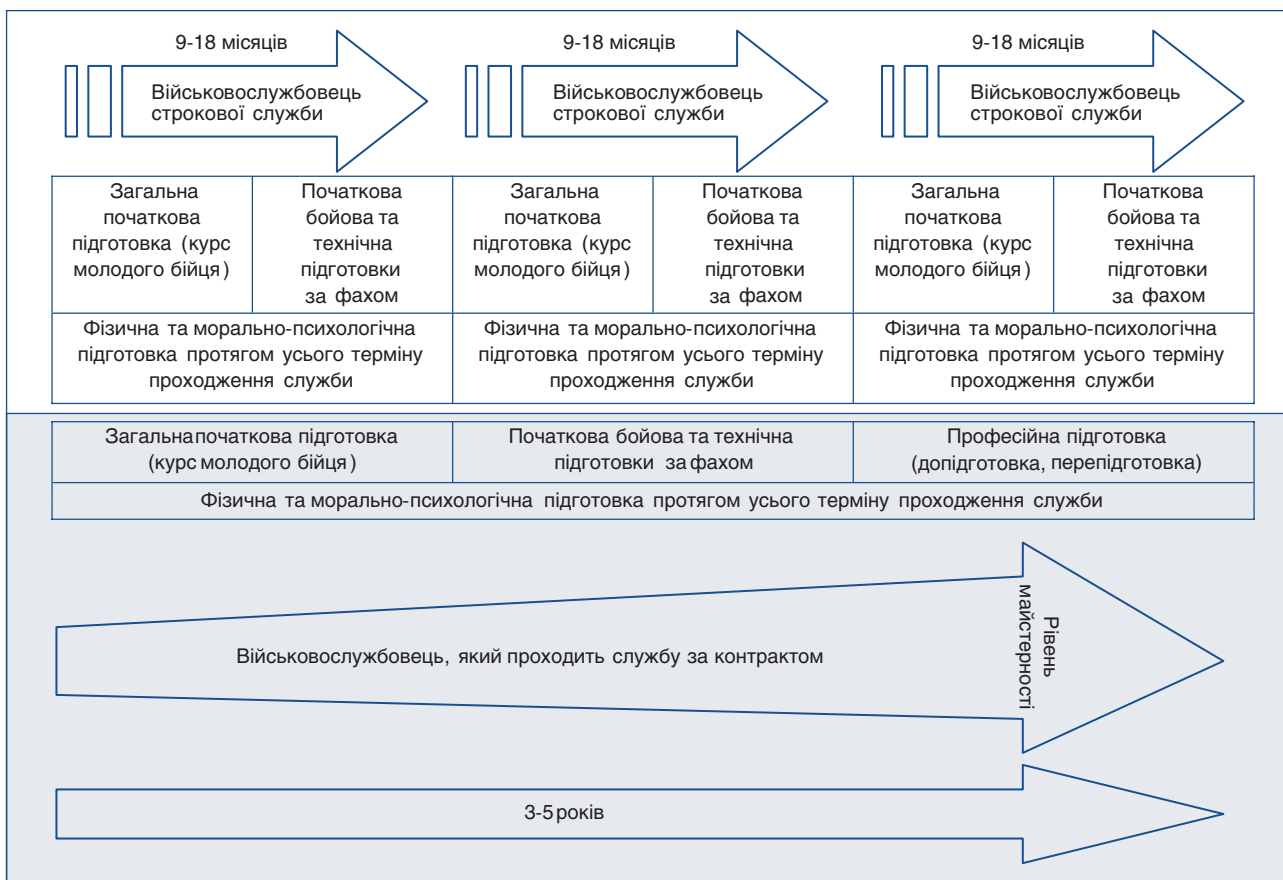
Навантаження на систему підготовки особового складу залежить, зокрема, від освітнього рівня

військовослужбовців (який, слід зауважити, серед призовників останнім часом погіршується⁵). Водночас результативність і якість підготовки у військах значною мірою визначаються професійними та виховними навичками молодшого офіцерського складу. Сьогодні ці навички оцінюються Міністерством оборони та Генеральним штабом як недостатні, – що, своєю чергою, підвищує **актуальність підготовки у ЗС міцного сержантського корпусу**⁶.

Мірою перерозподілу повноважень між молодшими офіцерами та сержантами, на останніх дедалі більше покладатимуться завдання з виховання та підготовки особового складу (особливо, молодого поповнення). Це висуває додаткові вимоги до відбору кандидатів на сержантські посади, забезпечення їх потрібної чисельності та підготовки.

Особливістю системи підготовки контрактників, на відміну від підготовки призовників, є її “накопичувальний” характер: військовослужбовець за контрактом набуває знань і навичок протягом усього терміну контракту та у випадку його продовження не починає цей процес заново, а продовжує вдосконалювати навички та майстерність. За умов призову, кожного року цикл підготовки новобранців треба починати з початку – тобто протягом циклу підготовки одного професіонала (3-5 років) треба підготувати 3-5 призовників-“напівпрофесіоналів” (схема “Відмінності підготовки контрактника та призовника”).

Відмінності підготовки контрактника та призовника



⁵ “Низьким залишається освітній рівень призовників. Слід зазначити, що практично кожний третій призовник, який підлягає виклику на призовну комісію, має лише базову загальну середню освіту (тобто дев’ять класів), а близько 5% призовників навіть не мають і цього рівня освіти”. – Брифінг за участю начальника Головного організаційно-мобілізаційного управління Генерального штабу Збройних сил України М.Матюха 29 вересня 2003р.; <http://www.mil.gov.ua>. Про освітній рівень контрактників див. Розділ 2 цієї доповіді.

⁶ Протягом 2008р. у ЗС планується запровадження посад головних сержантів і сержантів-інструкторів, для підготовки яких буде створена спеціалізована установа.

За скорочення термінів служби призовників до 9-18 місяців, вони встигають пройти лише перші два початкові ступеня військової підготовки, тобто не мають шансів перетворитися на професіоналів.

У підготовці військ (сил) акцент робиться на тактичній підготовці підрозділів і проведенні комплексних (за участю всіх видів ЗС) оперативно-тактичних навчань. Без таких навчань не можна сподіватися на формування у військ та особового складу таких якостей, як професіоналізм, бойова готовність, сумісність. Військові навчання є невід'ємною складовою професіоналізації армії, яка вимагає залучення значного числа військовослужбовців, техніки, матеріальних і фінансових ресурсів⁷. Так, у 2007р. в навчаннях "Артерія-2007" брали участь близько 7 000 військовослужбовців і понад 800 одиниць техніки (таблиця "Залучення особового складу та ОВТ до крупномасштабних навчань").

Залучення особового складу та ОВТ до крупномасштабних навчань*

Сили та засоби	"Реакція-2005"	"Чисте небо-2006"	"Артерія-2007"
Військовослужбовці	>6 500	>4 000	до 7 000
Всього одиниць ОВТ, у т.ч.:	>590	215	821
літаків	20	61	75
вертольотів	12	19	25
броньованої техніки	>100	32	230
артилерійських систем	–	81	70
кораблів і катерів	9	22	25

* Джерело: Біла книга: оборонна політика України 2005-2007рр.

Фінансування. Протягом останніх років фінансування підготовки військ (сил) здійснюється на рівні 40-56% запланованих обсягів (таблиця "Фінансування підготовки Збройних Сил України"). Через ресурсні обмеження кількість тактичних та особливо оперативно-тактичних навчань зведена до мінімуму і здійснюється вибірково – переважно для частин, які визначають боеготовність ЗС.

Фінансування підготовки Збройних Сил України*, млн. грн.

2005			2006			2007		
план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%
Об'єднаних сил швидкого реагування								
225,40	125,40	55,6	257,30	137,70	53,6	301,30	147,30	48,9
Основних сил оборони								
2,90	2,70	93,1	115,30	8,80	7,6	3,38	3,34	98,8
Загалом								
228,30	128,10	56,1	372,60	146,50	39,3	304,68	150,64	49,4

* Джерело: Біла книга 2007: оборонна політика України.

Запровадження скороченого терміну строкової військової служби, протягом якого неможливо підготувати професійного військовослужбовця, зумовило безальтернативність переходу ЗС на контрактний принцип комплектування (як спосіб професіоналізації армії).

Якість підготовки особового складу ЗС обмежується відсутністю міцного сержантського корпусу. Створення системи відбору та розстановки кадрів на сержантські посади, розробка критеріїв оцінки службової діяльності сержантів, запровадження курсової підготовки військовослужбовців за контрактом не завершені. Фінансування заходів підготовки військ (сил) є вкрай недостатнім.

Модернізація ОВТ

Технічна модернізація ЗС передбачає їх оснащення сучасними зразками ОВТ. Світова практика доводить, що рівень технологічної оснащеності ЗС великою мірою визначає їх ефективність та останнім часом дедалі більше залежить від темпів технічної революції і здатності держав забезпечити своєчасну технічну модернізацію своїх армій. Наприклад, в арміях країн НАТО співвідношення сучасних і старих озброєнь складає приблизно 70% і 30%, відповідно⁸. У ЗС України це співвідношення становить близько 10% та 90% і продовжує погіршуватися.

Стан ОВТ Збройних Сил України. Парк озброєнь українських ЗС, крім танків та окремих інших зразків (але не видів) озброєнь, практично не оновлювався з 1991р. 70-80% ОВТ є не лише морально застарілими, а й відпрацювали технічний ресурс. Зокрема, 93% ОВТ Сухопутних військ експлуатуються понад 15 років; 4% – мають термін експлуатації 6-15 років; лише 3% – до шести років. У Повітряних Силах вичерпаний ресурс 100% авіаційних ракет "повітря-повітря", 95% зенітних керованих ракет. Найближчими роками спливає ресурс усіх авіаційних двигунів і радіоелектронного обладнання бойових літаків – тобто тих складових, що визначають боеготовність авіації (виготовляються в Росії). 90% радіолокаційних станцій розроблені ще в 1960-х роках і значною мірою поступаються сучасним іноземним зразкам. У Військово-Морських Силах вичерпаний термін експлуатації 80% кораблів і катерів; до 2010р. у ВМС залишиться лише три боеготові кораблі⁹.

З огляду на такий стан ОВТ та жорсткі ресурсні обмеження, зусилля Міністерства оборони останнім часом зосереджуються на модернізації і подовженні ресурсу ОВТ, виведенні з експлуатації застарілих і закупівлі нових (в обмеженій кількості) зразків. Обсяг Державного замовлення на закупівлю ОВТ не перевищує 5% оборонного бюджету, а можливостей закупівлі іноземних зразків ОВТ, внаслідок недосконалості законодавчої бази, практично немає¹⁰.

ОВТ і якість та структура особового складу. Характеристики технічного парку ЗС і процесу його оновлення відчутною мірою визначають структуру

⁷ За оцінками Генерального штабу, лише вартість палива для забезпечення оперативно-тактичного навчання становить 21 млн. грн.

⁸ Растопшин М. Стратегическая потеря темпа: Скорость перевооружения Российской армии не соответствует реальным угрозам. – Независимое военное обозрение, http://nvo.ng.ru/armament/2007-02-09/6_temp.html; Общий обзор состояния ВС Украины. – Defense express, 2007, №11, с.11; оцінки Центру Разумкова.

⁹ Там само.

¹⁰ У 2008р. Державне оборонне замовлення на закупівлю ОВТ складало 392,3 млн. грн., тобто 4% оборонного бюджету.

військово-облікових спеціальностей, вимоги до системи підготовки і професійних властивостей особового складу. Якісну експлуатацію складних авіаційних, протиповітряних, корабельних, ударних наземних комплексів не можуть забезпечити військовослужбовці строкової служби, які півроку проходять курс технічної і бойової підготовки, а решту півроку "готуються до звільнення". Для цього потрібні професійно підготовлені фахівці, які набувають навичок поводження зі складною технікою протягом тривалого періоду.

Перехід на контрактний принцип комплектування та технічна модернізація мають бути чітко узгоджені за часом і результатами: кількістю та типами озброєнь, що надходять до військ, з одного боку, та чисельністю особового складу з відповідними професійними навичками – з іншого. **Сьогодні ці процеси не суперечать один одному лише через низькі темпи оновлення ОВТ, зумовлені браком фінансових ресурсів.**

Фінансування. За експертними оцінками, щорічні фінансові потреби на реалізацію заходів з технічної модернізації ЗС на найближчі п'ять років становлять 2,5-3,5 млрд. грн. (25% оборонного бюджету, згідно з бюджетним запитом Міністерства оборони на 2008р.)¹¹. До цього треба додати витрати, що, як правило, випадають з поля зору та жодного разу в комплексі не обчислювалися, – на створення відповідної інфраструктури забезпечення закупівлі, поставок, технічного обслуговування, ремонту, модернізації ОВТ¹². Реальне бюджетне фінансування розвитку ОВТ протягом останніх трьох років здійснюється в межах 400-800 млн. грн., тобто на рівні 16-23% потреб. На 2008р. на закупівлю ОВТ планується виділити 437 млн. грн. або 26% бюджетного запиту Міністерства оборони.

Технічний стан ОВТ ЗС України є критичним, внаслідок чого бойова підготовка та діяльність військ (сил) стають дедалі менш ефективними та більш небезпечними. Рівень технологічності ОВТ стримує розвиток функціональної структури ЗС та підготовки особового складу. Обсяги фінансового забезпечення не задовольняють потреби ЗС в оновленні ОВТ.

Комплектування особовим складом

Комплектування особовим складом є плановим процесом і здійснюється відповідно до потреб заповнення штатів військових формувань¹³. З метою забезпечення якості комплектування особовим складом розроблені (розробляються) паспорти посад з визначенням вимог до кандидатів на їх заміщення.

Перехід армії на контрактну основу здійснюється згідно з перспективними планами основних заходів переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом (далі – Перспективний план), що розробляються в рамках Державної програми розвитку Збройних Сил на 2006-2011рр.



та затверджуються Міністром оборони або начальником Генерального штабу¹⁴.

За даними Генерального штабу, на сьогодні ЗС укомплектовані військовослужбовцями за контрактом на 53% штатної чисельності посад солдатського, сержантського і старшинського складу. Стан комплектування військ (сил) солдатами та сержантами за контрактом не може вважатися задовільним: навіть в ОСШР, укомплектованість контрактниками посад старшин (прапорщиків, мічманів) становить 83%, а солдатів і сержантів – не перевищує 50%.

Фінансування. Фінансові потреби на виконання заходів з комплектування ЗС особовим складом на 2008р., за оцінками Генерального штабу, складають 11 млн. грн. Проте, в Державному бюджеті передбачено 6,9 млн. грн. (або 63% потреби). Потреби на наступні роки складають: 2009р. – 18 млн. грн., 2010р. – 20,6 млн. грн.

Загальні недоліки. Процес комплектування ЗС особовим складом за контрактом тісно пов'язаний з описаними вище процесами структурної трансформації, підготовки та технічної модернізації армії і значною мірою ускладнюється існуючими недоліками, головними з яких є:

- невизначеність остаточного перспективного складу військ (сил), відсутність затверджених варіантів перспективних штатів військових формувань ЗС до 2011р. та на подальшу перспективу до 2015р.;
- неготовність перспективного розподілу посад за військово-обліковими спеціальностями і штатними категоріями військовослужбовців;

¹¹ Див.: Бадрак В. Подводные камни развития Вооруженных Сил Украины. – *Defense express*, 2008, №3, с.11.

¹² Вартість створення такої інфраструктури становить 60-110% вартості ОВТ (залежно від типів). Багато країн для придбання нових ОВТ і створення певної технологічної інфраструктури використовують офсетні угоди. Див. Базу даних СІПРІ про поставки озброєнь. – <http://armstrade.sipri.org/#2007>

¹³ Див.: Концепція кадрової політики в Збройних Силах України: основні положення. – http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=manpower_policy&sub=conception. У цьому розділі оцінки стану і проблем реалізації кадрової політики у ЗС України, якщо не вказане інше, зроблені на підставі положень Концепції. Програма реалізації Концепції затверджена наказом Міністра оборони України від 31 березня 2008р.

¹⁴ Перспективний план основних заходів щодо забезпечення переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, на 2008-2010рр. затверджений Міністром оборони 5 лютого 2008р. Попередній Перспективний план був затверджений начальником Генерального штабу.

- невідповідність потужності та якості системи підготовки офіцерських і сержантських кадрів потребам військ; відсутня система відбору та розстановки кадрів на сержантські посади, критерії оцінки службової діяльності сержантів, система курсової підготовки військовослужбовців за контрактом;
- низький рівень технічного стану ОВТ, що ускладнює бойову підготовку військ (сил) та технічну підготовку особового складу, робить виконання ЗС поставлених перед ними завдань дедалі менш ефективним і більш небезпечним;
- значна невизначеність перспектив і планів оновлення ОВТ, що ускладнює планове комплектування армії особовим складом за військово-обліковими спеціальностями та вдосконалення навчальної бази для підготовки військ (сил) та особового складу;
- відсутність законодавчих засад, що зробили б можливою та економічно ефективною закупівлю ОВТ за кордоном; розв'язання цієї проблеми може зрушити з місця процес оновлення ОВТ, але висуває додаткові вимоги до підготовки відповідних спеціалістів;
- недостатня узгодженість планів структурної трансформації, підготовки та технічної модернізації ЗС, що спричиняє дисбаланс у комплектуванні особовим складом і неефективність витрачання коштів;
- брак фінансових ресурсів.

Недостатня увага до пов'язаності процесу комплектування армії особовим складом за контрактом з процесами структурної трансформації, підготовки та технічної модернізації ЗС, наявність проблемних питань, особливо ресурсних обмежень ускладнюють ефективне реформування та розвиток ЗС, заважають будувати дійсно професійну армію.

3.2. ІНСТИТУТ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ЗА КОНТРАКТОМ

Заходи з комплектування особовим складом за контрактним принципом охоплюють весь цикл військової служби:

- набір кандидатів на військову службу;
- проходження військової служби;
- звільнення військовослужбовців та їх інтеграцію до суспільства.

Для досягнення високих рівнів мотивації, потрібних чисельності та якості контрактників, ефективності військової служби за контрактом мають бути в комплексі застосовані всі види забезпечення: організаційно-правового, фінансового, житлового, продовольчого, речового, соціально-побутового тощо.

Набір кандидатів на військову службу

Набір на контрактну службу є плановим процесом, який, в ідеалі, має бути узгоджений з процесами

як усередині армії (структурною трансформацією ЗС, часовими характеристиками та пропускнуою спроможністю системи підготовки особового складу, надходженням до військ ОВТ), так і з процесами на ринку праці (зростання добробуту населення, привабливості малого та середнього бізнесу тощо).

Головними напрямками цього процесу є:

- визначення гарантованої державою і привабливої для потенційних кандидатів системи заохочень до військової служби за контрактом;
- забезпечення діяльності суспільних інститутів і структур ЗС з військово-професійної орієнтації, морально-психологічної і фізичної підготовки громадян, здійснення рекламної та агітаційної роботи з населенням для залучення кандидатів на військову службу за контрактом у ЗС і в резерві;
- діяльність органів комплектування військово-службовцями за контрактом у військових частинах і комісаріатах;
- документальне оформлення зобов'язань сторін (держави в особі Міністерства оборони та громадянина) у вигляді адміністративного договору (контракту) на проходження військової служби.

Стан набору військовослужбовців-контрактників.

Попри те, що сьогодні ефективність системи набору контрактників дещо покращується (зокрема, в рамках експериментів з комплектування визначених частин і резерву), не можна не враховувати, що до цього часу щорічні темпи комплектування ЗС військово-службовцями за контрактом становили лише 1-2%. З переходом до завершального етапу ці темпи мають зрости в середньому до 18%. Це означає, що вже у 2008р. чисельність військовослужбовців за контрактом має збільшитися на 7,5 тис. осіб, а з урахуванням плінності кадрів (понад 80%), до ЗС має бути набрано близько 12 тис. контрактників. Потреби у зростанні набору наступними роками залежатимуть від того, наскільки вдасться зменшити плінність кадрів – за рахунок забезпечення належних умов військової служби та дотримання державою заявлених соціальних гарантій.

Сьогодні кількісні параметри набору військово-службовців за контрактом мінімально відповідають потребам ЗС: за оцінками Генерального штабу, за щорічної потреби 6-7 тис. осіб, конкурс становить 1,4-1,6 осіб на місце. Водночас, якісні характеристики набраного контингенту залишають бажати кращого: кожен п'ятий контрактник (22%) звільняється через недотримання ним умов контракту (переважна їх частина потрапляє до військ через військові комісаріати).

Забезпечення кількісних і якісних параметрів набору кандидатів на військову службу за контрактом ускладнюється внаслідок не повної відповідності мотивації такої служби очікуванням громадян, а також випадками недотримання державою задекларованих зобов'язань (врізка "Мотивація військової служби за контрактом", с.34-37).

Мотивація військової служби за контрактом

З огляду на особливий характер військової служби, пов'язаної із захистом Батьківщини, військовослужбовцям Збройних Сил надаються певні пільги, гарантії та компенсації, які визначають їх соціальний статус і зумовлюють мотивацію військової служби. Вони закріплені в Конституції, Законі України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей”, відповідних указах Президента, постановах Кабінету Міністрів та інших нормативно-правових актах. “Ніхто не вправі обмежувати військовослужбовців та членів їх сімей у правах і свободах, визначених законодавством України”¹.

Положення, визначені цими документами, є засадами для укладення контракту. Головні з них, а також стан їх дотримання наведені в таблиці. Безпосередня відповідальність за їх дотримання покладена на Міністерство оборони:

“Міністерство оборони України зобов’язується забезпечувати громадянину додержання його прав та прав членів його сім’ї, включаючи отримання пільг, гарантії та компенсацій, установлених законами та іншими нормативно-правовими актами України, які визначають статус військовослужбовців та порядок проходження військової служби, а також призначення його на військову посаду відповідно до професійної освіти, військового звання та військово-облікової спеціальності”².

Соціальні і правові гарантії	Стан дотримання
Держава гарантує військовослужбовцям достатнє матеріальне, грошове та інші види забезпечення в обсязі, що відповідає умовам військової служби, стимулює закріплення кваліфікованих військових кадрів. У разі тимчасового заміщення військовослужбовцем вищестоящої командної посади оплата провадиться у встановленому порядку по заміщуваній посаді.	Рівень грошового утримання контрактників є нижчим за середню зарплату в переважній більшості регіонів України. Мінімальний рівень грошового забезпечення за першим контрактом – 800 грн.; встановлені надбавки за вислугу років, безперервну службу, класну кваліфікацію, особливі умови служби. У законах про Державний бюджет практикується припинення або обмеження розмірів виплат окремих пільг і компенсацій військовослужбовцям.
Держава забезпечує військовослужбовців та членів їх сімей, які проживають разом з ними службовими жилими приміщеннями, що повинні відповідати вимогам житлового законодавства. Військовослужбовцям, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, та членам їх сімей надаються жилі приміщення для постійного проживання. У разі відсутності службового жилого приміщення військовослужбовці рядового, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом і не перебувають у шлюбі, розміщуються безплатно в спеціально пристосованих казармах у розташованій військовій частині, а сімейні – у сімейних гуртожитках. Для інших військовослужбовців та членів їх сімей військова частина зобов’язана орендувати житло або за бажанням військовослужбовця виплачувати йому грошову компенсацію за піднайом (найом) жилого приміщення. За військовослужбовцями, які вступили на військову службу за контрактом, зберігається право на жилу площу, яку вони займали до вступу на військову службу. Вони не можуть бути зняті з обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, за попереднім місцем проживання. У позачерговому порядку в разі потреби поліпшення житлових умов надаються жилі приміщення сім’ям військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби, за місцем їх перебування на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Військовослужбовці при звільненні з військової служби мають право на вибір місця проживання в будь-якому населеному пункті України або в іншій державі відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. Військовослужбовцям, а також звільненим з військової служби особам, які стали інвалідами під час проходження військової служби, та членам їх сімей, які перебувають на їх утриманні, батькам та членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби, надається 50% знижка плати за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги в жилих будинках усіх форм власності в межах встановлених норм, передбачених законодавством. Особам, звільненим з військової служби, які стали інвалідами під час проходження військової служби, надається 50% знижка плати за встановлення і користування квартирним телефоном. Пільги, передбачені для військовослужбовців, надаються за умови, якщо розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом військовослужбовця за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу. Пільги звільненим з військової служби особам, які стали інвалідами під час проходження військової служби, та членам їх сімей, які перебувають на їх утриманні, батькам та членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім’ї в розрахунок на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу. Військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі не менше 17 років та потребують поліпшення житлових умов, мають право на одержання земельної ділянки для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд у населених пунктах, обраних ними для проживання з урахуванням встановленого порядку. Органи місцевого самоврядування зобов’язані надавати земельні ділянки та в межах визначених законом повноважень допомогу в будівництві. Військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше та потребують поліпшення житлових умов, мають право на одержання кредитів на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного жилого будинку (квартири) на строк до 20 років з погашенням загальної суми та відсоткових сум за кредитами за рахунок коштів, призначених у Державному бюджеті на утримання Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Зазначений кредит надається військовослужбовцю тільки один раз протягом усього часу проходження ним військової служби. Військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, у разі звільнення з військової служби за станом здоров’я, віком, у зв’язку із скороченням штатів, а також звільнені з військової служби особи, які стали інвалідами I чи II групи, члени сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби, мають право на безплатне одержання у приватну власність жилого приміщення, яке вони займають у будинках державного житлового фонду. Військовослужбовці, що перебувають на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, при звільненні з військової служби в запас або у відставку за віком, станом здоров’я, а також у зв’язку із скороченням житлового фонду або проведенням інших організаційних заходів, у разі неможливості використання на військовій службі залишаються на цьому обліку у військовій частині до одержання житла з державного житлового фонду, а в разі її розформування – у військових комісаріатах і квартирно-експлуатаційних частинах районів та користуються правом позачергового одержання житла.	Обсяги фонду службового житла не відповідають потребам. Станом на 1 січня 2008р., під службове житло для контрактників переобладнано 25 казарм ємністю 3 123 ліжко-місць (загальна потреба на кінець 2010р. – 34 500 ліжко-місць). Реалізація планів будівництва службового житла (2008р. – 34 будівлі, 2009р. – 108, 2010р. – 83) обмежується бюджетними асигнуваннями. Фінансування житлового будівництва з Державного бюджету здійснюється на рівні 80% і не ритмічно. Суми компенсацій за оренду житла є нижчими за ринкові³. У законах про Державний бюджет практикується припинення або обмеження розмірів виплат окремих пільг і компенсацій військовослужбовцям. Реалізація права на постійне житло ускладнена наявністю величезної черги безквартирних військовослужбовців – 51,5 тис. осіб. Порядок та умови надання військовослужбовцям кредитів на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного жилого будинку (квартири) визначаються Кабінетом Міністрів України, але на цей час практично не реалізується.

¹ Закон України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” (зі змінами від 28 грудня 2007р.). Далі, якщо не зазначене інше, наводяться положення Закону

² “Положення про проходження військової служби солдатами (матросами), сержантами і старшинами Збройних Сил України”, затверджене Указом Президента України №1053 від 7 листопада 2001р.

³ Проектом Закону України “Про внесення змін до деяких законів України з питань забезпечення житлом громадян” (реєстр. №2193 від 7 березня 2008р.) передбачається змінити розміри грошової компенсації, порядок її отримання та фінансове забезпечення цього заходу.

Продовольче та речове забезпечення військовослужбовців здійснюється за нормами і в терміни, що встановлюються Кабінетом Міністрів України. При переїзді військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом, а також тих, хто перебуває на кадровій військовій службі, на нове місце військової служби в інший населений пункт, у зв'язку з призначенням на військову посаду, зарахуванням до військового навчального закладу, термін навчання в якому становить не менше шести місяців, або у зв'язку з передислокацією військової частини їм виплачується: 1) підйомна допомога в розмірі місячного грошового забезпечення на військовослужбовця і 50% місячного грошового забезпечення на кожного члена сім'ї військовослужбовця, який переїжджає з ним на нове місце військової служби; 2) добові, встановлені Кабінетом Міністрів України для працівників, які перебувають у відрядженні, за кожний день перебування в дорозі на військовослужбовця та кожного члена сім'ї військовослужбовця, який переїжджає разом з ним.	Продовольче забезпечення в цілому задовольняє потреби та регулюється Постановою Кабінету Міністрів України "Про норми харчування військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань та осіб рядового, начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації" №426 від 29 березня 2002р. Фінансування речового забезпечення здійснюється на рівні 25-30% потреб. Забезпечення формою одягу становить: польовою – понад 80%; повсякденною – 17-22%. Речове забезпечення регулюється Постановою Кабінету Міністрів України "Про речове забезпечення військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань у мирний час" №1444 від 28 жовтня 2004р.
Військовослужбовцям дозволяється навчатися в цивільних вищих навчальних закладах без відриву від служби в порядку, визначеному відповідними положеннями про проходження військової служби громадянами України. Військовослужбовцям, які проходять військову службу за контрактом надається можливість проходити підготовку для зайняття посад офіцерського складу.	Вимагає додаткового правового та фінансового забезпечення. Система підготовки перебуває у стадії опрацювання.
Загальна тривалість службового часу військовослужбовців на тиждень не може перевищувати нормальної тривалості робочого часу за відповідний період, визначеної законодавством України. Розподіл службового часу військовослужбовців протягом доби і протягом тижня у військових частинах здійснюється таким чином, щоб забезпечити у військовій частині постійну бойову готовність і проведення занять з бойової підготовки та створити умови для підтримання порядку, військової дисципліни та виховання військовослужбовців, підвищення їх культурного рівня, всебічного побутового обслуговування, відпочинку і харчування. Розподіл службового часу військовослужбовців визначається розпорядком дня, який затверджує відповідний командир (начальник) у порядку, визначеному статутами Збройних Сил України, з додержанням встановленої загальної тривалості щотижневого службового часу. Для військовослужбовців встановлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями. Військові навчання, походи кораблів, бойові стрільби та бойове чергування, несення служби в добовому наряді та інші заходи, пов'язані із забезпеченням боєготовності військових частин, здійснюються без обмеження загальної тривалості службового часу. Вихідні, святкові та неробочі дні є днями відпочинку для всього особового складу, крім військовослужбовців, залучених до виконання службових обов'язків. Військовослужбовцям, крім військовослужбовців строкової військової служби та курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, відповідний час для відпочинку надається командиром (начальником), як правило, протягом наступного тижня.	Непоодинокі випадки використання командирами окремих військових частин військовослужбовців у позаслужбовий час.
Військовослужбовцям надаються щорічні основні відпустки із збереженням грошового, матеріального забезпечення та наданням грошової допомоги на оздоровлення у розмірі місячного грошового забезпечення. Тривалість щорічної основної відпустки для військовослужбовців, які мають вислугу в календарному обчисленні до 10 років, становить 30 календарних днів; від 10 до 15 років – 35 календарних днів; від 15 до 20 років – 40 календарних днів; понад 20 календарних років – 45 календарних днів. Військовослужбовцям, які прийняті на військову службу за контрактом, тривалість щорічної основної відпустки в році початку військової служби обчислюється з розрахунку 1/12 частини тривалості відпустки, на яку вони мають право, за кожний повний місяць служби до кінця календарного року. При цьому військовослужбовцям, які мають право на відпустку тривалістю 10 календарних днів і більше, оплачується вартість проїзду до місця проведення відпустки і назад. Військовослужбовцям, виконання обов'язків військової служби яких пов'язано з підвищеним нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням або здійснюється в особливих природних географічних, геологічних, кліматичних і екологічних умовах та умовах підвищеного ризику для життя і здоров'я надається щорічна додаткова відпустка із збереженням грошового та матеріального забезпечення. Тривалість такої щорічної додаткової відпустки визначається залежно від часу проходження служби в цих умовах та не може перевищувати 15 календарних днів. Військовослужбовцям, які перебувають у довготривалому відрядженні за межами України, крім військовослужбовців строкової військової служби, дозволяється за їх бажанням об'єднувати щорічні основні відпустки за два роки. У цьому разі загальна тривалість об'єднаної відпустки не може перевищувати 90 календарних днів. За окремими правилами може надаватися відпустка за сімейними обставинами без збереження грошового забезпечення. У зв'язку з хворобою військовослужбовця йому надається відпустка для лікування із збереженням грошового та матеріального забезпечення на підставі висновку військово-лікарської комісії. Дружині (чоловіку) військовослужбовця щорічна основна відпустка за їх бажанням надається у зручний для неї (нього) час одночасно із щорічною основною відпусткою військовослужбовця. Відкликання військовослужбовців із щорічних основних відпусток дозволяється лише у разі оголошення мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, а в інших випадках – за рішенням Міністра оборони України, керівників центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, які відповідно до закону здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, керівників правоохоронних органів та керівників розвідувальних органів України, їх заступників та начальника Генерального штабу Збройних Сил України, а також командувачів відповідних військових формувань, які за посадою не є керівниками центральних органів виконавчої влади. У разі відкликання військовослужбовця із щорічної основної відпустки невикористана її частина надається йому, як правило, в поточному році.	Виконується. Непоодинокі випадки недотримання цього положення керівниками установ (організацій).

Військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, мають право на безоплатну кваліфіковану медичну допомогу у військово-медичних закладах охорони здоров'я. Військовослужбовці щорічно проходять медичний огляд, щодо них проводяться лікувально-профілактичні заходи. Військовослужбовцям виплачуються грошова допомога на оздоровлення та державна допомога сім'ям з дітьми в порядку і розмірах, що визначаються законодавством України. Члени сімей військовослужбовців за відсутності за місцем їх проживання державних або комунальних закладів охорони здоров'я отримують медичну допомогу у військово-медичних закладах охорони здоров'я. Члени сімей військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, а також військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або постраждали в полоні під час бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних миротворчих операціях, якщо ці особи прослужили у Збройних Силах України, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях та правоохоронних органах не менш як 20 календарних років, мають право на медичне обслуговування в закладах Міністерства оборони України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів. Військовослужбовці та члени їх сімей мають право не більше одного разу на рік на санаторно-курортне лікування та відпочинок у санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах і на туристських базах Міністерства оборони України. Військовослужбовцям, зайнятим на роботах із шкідливими умовами праці, а також при особливому характері їх служби, військовослужбовцям, які стали інвалідами внаслідок бойових дій, учасникам бойових дій і прирівняним до них особам путівки для санаторно-курортного лікування надаються у першу чергу. Пенсіонери з числа військовослужбовців, які визнані інвалідами I та II групи внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням військової служби, забезпечуються путівками для санаторно-курортного лікування незалежно від виду пенсії, яку вони отримують. Військовослужбовці, які стали інвалідами внаслідок бойових дій, а також учасники бойових дій прирівнюються у правах до інвалідів та учасників Великої Вітчизняної війни. Військовослужбовці-жінки користуються всіма пільгами, передбаченими законодавством з питань соціального захисту жінок, охорони материнства і дитинства. Ці пільги поширюються на батьків з числа військовослужбовців, які виховують дітей без матері (у разі її смерті, позбавлення батьківських прав, на час перебування у лікувальному закладі охорони здоров'я та в інших випадках відсутності материнського піклування про дітей).	Виконується. У законах про Державний бюджет практикується припинення або обмеження розмірів виплат окремих пільг і компенсацій військовослужбовцям. Через бюджетні обмеження отримання путівок особовим складом є проблематичним. Перехід частини оздоровчих закладів на комерційну основу зумовило зменшення їх доступності для військовослужбовців, пенсіонерів і членів їх сімей. Якість безоплатної медичної допомоги не задовольняє запитів тих, хто їх потребує.
Військовослужбовці мають право на безоплатний проїзд: 1) залізничним, повітряним, водним та автомобільним (за винятком таксі) транспортом: a) у від'їзді; b) у відпустку в межах України; в) при переведенні на нове місце проходження військової служби або у зв'язку з передислокацією військової частини; г) до місця проживання, обраного при звільненні з військової служби, в межах України; 2) всіма видами транспорту загального користування міського, приміського та міжміського сполучення (за винятком таксі) – тільки військовослужбовці строкової військової служби. При переведенні військовослужбовців на нове місце проходження військової служби або звільненні з військової служби вони мають право на безоплатне перевезення до 20 т особистого майна. Члени сімей військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової військової служби) мають право на безоплатний проїзд залізничним, повітряним, водним та автомобільним (за винятком таксі) транспортом: 1) від місця проживання до місця проходження військової служби військовослужбовця у зв'язку з його переведенням; 2) до місця проведення відпустки військовослужбовцем в межах України; 3) при звільненні військовослужбовця з військової служби, а також у разі загибелі (смерті) військовослужбовця – до обраного місця проживання в межах України. Військовослужбовці, які стали інвалідами внаслідок бойових дій, учасники бойових дій та прирівняні до них особи, а також батьки військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти під час проходження військової служби, користуються правом безоплатного проїзду всіма видами міського пасажирського транспорту загального користування (крім таксі) в межах адміністративного району за місцем проживання, залізничного та водного транспорту приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів. Вони мають право на 50% знижку при користуванні міжміським залізничним, повітряним, водним та автомобільним транспортом відповідно до Закону. Витрати, пов'язані з перевезенням військовослужбовців та членів їх сімей, їх особистого майна залізничним, повітряним, водним і автомобільним (за винятком таксі) транспортом, бронюванням місць у готелях при направленні військовослужбовців у від'їзді, відшкодовуються за рахунок коштів Міністерства оборони України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів. Члени сімей військовослужбовців строкової служби мають переважне право при прийнятті на роботу і на залишення на роботі при скороченні чисельності або штату працівників, а також на першочергове направлення для професійної підготовки, підвищення кваліфікації і перепідготовки з відривом від виробництва та на виплату на період навчання середньої заробітної плати. Дружинам (чоловікам) військовослужбовців виплачується за місцем роботи грошова допомога в розмірі середньомісячної заробітної плати при розірванні ним трудового договору у зв'язку з переведенням чоловіка (дружини) на службу в іншу місцевість. При тимчасовій втраті працездатності листки непрацездатності оплачуються дружинам (чоловікам) військовослужбовців у розмірі 100% середньомісячної заробітної плати незалежно від страхового стажу. Дружинам (чоловікам) військовослужбовців, крім військовослужбовців строкової служби, до загального стажу роботи, необхідного для призначення пенсії за віком, зараховується період проживання разом з чоловіком (дружиною) в місцевостях, де не було можливості працевлаштування за спеціальністю, але не більше 10 років. Місцеві ради: - надають позачергово місця дітям військовослужбовців та дітям військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти під час проходження служби, у дитячих закладах за місцем проживання; - забезпечують відселення із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку.	У законах про Державний бюджет практикується припинення або обмеження розмірів виплат окремих пільг і компенсацій військовослужбовцям. Обмежується місцевими можливостями з працевлаштування.
Держава здійснює обов'язкове особисте страхування військовослужбовців та визначає порядок виплати страхових сум цим особам та членам їх сімей. Час перебування громадян України на військовій службі зараховується до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби. У разі загибелі (смерті) військовослужбовця під час виконання ним обов'язків військової служби сім'ї загиблого (померлого), а в разі її відсутності його батькам та утриманням виплачується одноразова грошова допомога в розмірі десятирічного грошового забезпечення загиблого (померлого) за останньою посадою (але не меншим від 100-кратного розміру прожиткового мінімуму). Військовослужбовці не можуть бути звільнені з військової служби до набуття права на пенсію за вислугу років, крім випадків, визначених законодавством. У разі поновлення на військовій службі (посаді) орган, який прийняв рішення про таке поновлення, одночасно вирішує питання про виплату військовослужбовцю матеріального і грошового забезпечення за час вимушеного прогулу або різниці за час виконання військового обов'язку на нижчеоплачуваній посаді, які він недоотримав внаслідок незаконного звільнення (переміщення). Цей період зараховується військовослужбовцю до вислуги років (як у календарному, так і у пільговому обчисленні) та до терміну, встановленого для присвоєння чергового військового звання.	Виконується. Усунуті головні диспропорції у страховому та пенсійному забезпеченні військовослужбовців, які проходять військову службу в усіх силових структурах України.

Держава забезпечує соціальну та професійну адаптацію військовослужбовців, які звільняються у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, за станом здоров'я... У разі необхідності соціальну та професійну адаптацію проходять також члени сімей військовослужбовців за їх зверненням.	Система адаптації не надає гарантій працевлаштування.
Військовослужбовцям з вислугою не менше 10 років та позитивними службовими характеристиками дозволяється протягом останнього року перед звільненням з військової служби проходити професійну перепідготовку (тривалістю не менше 500 годин), без стягнення з них платні за навчання та із збереженням всіх видів забезпечення.	Практичне застосування остаточно не опрацьоване.
Дітям військовослужбовців за місцем проживання їх сімей у першочерговому порядку надаються місця у загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладах і дитячих оздоровчих таборах незалежно від форм власності.	Обмежується місцевими можливостями.
Військовослужбовцям..., які звільняються з військової служби за віком, станом здоров'я чи у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, після закінчення строку контракту, у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту командуванням, виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 50% місячного грошового забезпечення за кожний повний календарний рік служби. Військовослужбовцям при звільненні з військової служби за службовою невідповідністю, у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту військовослужбовцем чи у зв'язку з обвинувальним вироком суду, що набув законної сили, одноразова грошова допомога, не виплачується. Військовослужбовцям при звільненні з військової служби за власним бажанням, через сімейні обставини або інші поважні причини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 25% місячного грошового забезпечення за кожний повний календарний рік служби.	Обмежене необхідністю звертатися до суду.
У разі незаконного звільнення з військової служби або переміщення по службі військовослужбовця, який проходить військову службу за контрактом або перебуває на кадровій військовій службі, підлягає поновленню на військовій службі на попередній або за його згодою на іншій, не нижчій, ніж попередня, посаді.	Виконується.
	Виконується.

Підвищення мотивації

Постанова Кабінету Міністрів України "Про схвалення Основних напрямів реалізації державної політики щодо соціальних гарантій військовослужбовцям, які проходять військову службу за контрактом" № 226 від 19 березня 2008р. містить додаток, у якому визначені наступні заходи:

1. Установлення прав військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом, та громадян, що її проходили:

- право вибору місця проходження військової служби громадянами, що обрали військову службу за контрактом замість строкової військової служби;
- заборона залучення військовослужбовців до виконання завдань, не пов'язаних безпосередньо з обов'язками служби;
- відновлення права військовослужбовців на безоплатний проїзд до місця проведення чергової відпустки;
- удосконалення програм соціальної адаптації та збільшення кількості професій, за якими проводиться перепідготовка військовослужбовців, що звільняються з військової служби;
- виплата грошової допомоги у розмірі посадового окладу звільненим військовослужбовцям у період їх працевлаштування, але не більш як протягом трьох місяців;
- надання громадянам протягом двох років з дня звільнення з військової служби переважного права на залишення на роботі у разі скорочення чисельності або штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці;
- надання громадянам, що проходили військову службу за контрактом, переважного права для вступу на державну службу.

2. Покращення умов проходження військової служби шляхом:

1) поступового збільшення грошового забезпечення:

- установлення мінімального місячного грошового забезпечення військовослужбовцям рядового складу, які проходять військову службу за контрактом, у розмірі 1 200 грн.;
- індексация грошового забезпечення військовослужбовців відповідно до законодавства;
- установлення військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу винагороди у разі укладення контракту про проходження військової служби (далі – контракт) у розмірі посадового окладу; другого та кожного наступного контракту – двох посадових окладів;
- установлення надбавки в розмірі 20% місячного грошового забезпечення військовослужбовцям, що проходять службу у віддалених від населених пунктів військових гарнізонах, визначених Кабінетом Міністрів України;

2) запровадження нових стандартів забезпечення продовольством і речовим майном:

- за рахунок держави:
- військовослужбовців рядового, сержантського та старшинського складу продовольством за встановленими нормами,

а офіцерів – під час військових навчань, походів кораблів, бойових стрільб, бойового чергування, несення служби в добовому наряді;

- усіх категорій військовослужбовців речовим майном за встановленими нормами;
- запровадження грошової компенсації замість продовольчого забезпечення у разі перебування військовослужбовця рядового, сержантського та старшинського складу у відраядженні та за вихідні, святкові і неробочі дні;

3) створення належних умов для відпочинку:

- забезпечення встановленої тривалості службового часу, крім періоду військових навчань, походів кораблів, бойових стрільб, бойового чергування, несення служби в добовому наряді;
- гарантоване забезпечення:
 - п'ятиденного робочого тижня з двома вихідними днями;
 - вільного пересування територією України у вихідні, святкові та неробочі дні, крім періоду військових навчань, походів кораблів, бойових стрільб, бойового чергування, несення служби в добовому наряді;
 - надання відпочинку військовослужбовцям, що залучаються до виконання службових обов'язків у вихідні, святкові і неробочі дні;
- надання щорічної відпустки із збереженням грошового забезпечення та виплатою допомоги на оздоровлення у розмірі місячного грошового забезпечення для військовослужбовців рядового, сержантського та старшинського складу, що обрали військову службу за контрактом замість строкової військової служби, тривалістю 24 календарні дні, в інших випадках – тривалістю, визначеною законодавством;
- надання щорічної додаткової відпустки із збереженням грошового забезпечення військовослужбовцям, виконання обов'язків служби яких пов'язане з нервово-емоційним навантаженням або здійснюється в особливих природних географічних, кліматичних і екологічних умовах та умовах підвищеного ризику для життя і здоров'я, тривалістю до 10 календарних днів.

3. Забезпечення безоплатного проходження військовослужбовцями щорічного медичного огляду.

4. Забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями в мінімально можливий строк.

5. Створення умов для підвищення рівня освіти військовослужбовців:

- надання можливості:
 - для підготовки до вступу до вищих навчальних закладів;
 - для вступу поза конкурсом до державних вищих навчальних закладів;
 - для вступу до вищих військових навчальних закладів на очну форму навчання військовослужбовцям, які проходять військову службу за контрактом, на пільгових умовах;
- оплата вартості навчання на курсах водіїв та іноземних мов при військових навчальних закладах.

Крім того, з числа осіб, які звертаються до військових комісаріатів з наміром укласти контракт на військову службу, понад 5% (за оцінками Генерального штабу), відмовляються від цього наміру через складні процедури оформлення документів і необхідність витратити власні кошти на переїзди до медичних закладів з метою отримання потрібних довідок.

Головні недоліки. Головними недоліками в системі набору військовослужбовців за контрактом, що були виявлені за результатами експерименту з комплектування визначених частин, є наступні:

- низька результативність військово-професійної орієнтації, морально-психологічної і фізичної підготовки громадян, що негативно відбивається на якості кандидатів на військову службу за контрактом;
- низька пропускну спроможність і недостатня відповідальність органів комплектування військовослужбовцями за контрактом у військових частинах і комісаріатах¹⁵;
- недосконала система професійно-психологічного відбору кандидатів на військову службу за контрактом¹⁶;
- недостатня інформованість громадян про вакантні посади у ЗС, низька ефективність діяльності в цьому напрямі органів військового управління (зокрема, Міністерства оборони), командирів частин, недостатній рівень їх взаємодії з регіональними центрами зайнятості населення;
- обтяжливі для кандидатів на військову службу за контрактом процедури оформлення необхідних документів та укладання контрактів;
- недосконала форма контракту, недостатньо чітке визначення зобов'язань і відповідальності сторін¹⁷.

Сьогодні наявна система набору кандидатів на військову службу за контрактом мінімально задовольняє кількісні та ще менше – якісні потреби ЗС і з огляду на передбачуване підвищення темпів комплектування військ контрактниками має бути суттєво удосконала.

Становлення якісної системи набору кандидатів на військову службу за контрактом вимагає злагодженої роботи Міністерства оборони, Генерального штабу, військових комісаріатів, органів управління військових частин, місцевих органів влади та громадських організацій.

Проходження військової служби

Проходження військової служби є організованим процесом виконання військовослужбовцями ЗС професійних обов'язків згідно з функціональним призначенням.

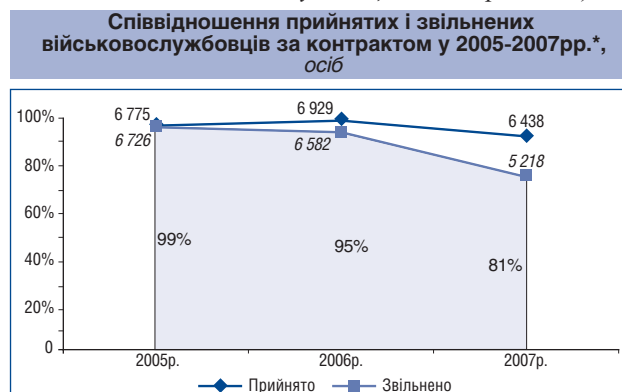
Передумови ефективної служби за контрактом. Ефективність проходження військової служби за контрактом залежить від її організаційно-правового забезпечення: інтенсивності та якості бойової підготовки, регламентації службового та вільного від служби часу, дотримання гарантованих прав військовослужбовців, організації кар'єрного росту, можливостей культурного розвитку, підвищення освітнього рівня тощо.

Одним із важелів підвищення мотивації військової служби за контрактом, створення і зміцнення сержантського корпусу є надання можливості кар'єрного росту

на підставі об'єктивної оцінки результатів бойової підготовки підпорядкованих підрозділів, особистої бойової, технічної, фізичної і морально-психологічної підготовки молодших командирів (у т.ч. сержантів, старшин).

Не менш важливим чинником підвищення ефективності військової служби за контрактом є рівень соціального забезпечення військовослужбовців: фінансового, житлового, продовольчого, речового, соціально-побутового.

Відмінності між задекларованими організаційно-правовими зобов'язаннями держави, соціальними гарантіями та реальним рівнем їх дотримання призводять до плинності кадрів, обмеження числа тих, хто має намір підписати другий контракт (діаграма "Співвідношення прийнятих і звільнених військовослужбовців за контрактом").



* За даними Генерального штабу Збройних Сил України.

На цей час серед військовослужбовців за контрактом лише 47% мають намір продовжити службу, 23% – звільняються з армії по завершенню терміну контракту, 3% – розривають контракт достроково. Близько 22% контрактників можуть утриматися від звільнення з армії лише через відсутність гідної роботи в цивільному секторі¹⁸.

Прийнятих плинності кадрів. Головні причини високої плинності кадрів серед військовослужбовців за контрактом зумовлені переважно неспроможністю організувати саму військову службу та забезпечити належні умови її проходження:

- понад три чверті військовослужбовців вважають недостатнім грошове забезпечення, що, зокрема, ускладнює розв'язання житлової проблеми, яка є нагальною для двох третин контрактників;
- понад 40% військовослужбовців відзначають невиконання командуванням умов контракту (нерегламентований службовий час, залучення до виконання різного роду господарських робіт, відсутність гідних умов для відпочинку та культурного розвитку тощо);
- третина військовослужбовців не бачать перспектив просування по службі через недосконалість системи кар'єрного росту, а переважна більшість тих, хто їх бачить, не мають гарантій продовження контракту в тій частині, де вони проходять службу;
- близько третини сімейних військовослужбовців не задоволені відсутністю умов для праці (освіти) членів родини, а чверть – віддаленістю від місць постійного проживання;

¹⁵ У 2008р. в регіонах України планується створити 25 територіальних центрів комплектування військовослужбовцями за контрактом.

¹⁶ 24 квітня 2008р. наказом Міністра оборони затверджена Тимчасова інструкція з організації та проведення професійного та психологічного відбору кандидатів на військову службу за контрактом. Відбір має проводитися групами, призначеними командиром військової частини, в територіальних центрах комплектування, військових комісаріатах і самих військових частинах з використанням спеціальних методик.

¹⁷ Форма контракту визначена "Положенням про проходження військової служби солдатами (матросами), сержантами і старшинами Збройних Сил України", затвердженим Указом Президента України №1053 від 7 листопада 2001р. В Міністерстві оборони та Генеральному штабі триває робота над опрацюванням форми контракту.

¹⁸ Використані дані щомісячного моніторингу проблем взаємовідносин у військових колективах ЗС, який здійснюється Генеральним штабом.

- для чверті військовослужбовців критичними стають відносини з командирами, які не позбавилися звички ставитися до них, як до військовослужбовців строкової служби.

Усі ці проблеми мають комплексний характер, стосуються як солдатського, сержантського, старшинського, так і офіцерського складу. Диспропорції на користь будь-якої категорії особового складу ЗС у спробах вирішити ці проблеми можуть призвести до виникнення небезпечних явищ в армійських лавах. Їх усунення вимагає спільних зусиль на рівнях як держави загалом, так і ЗС та окремих військових колективів зокрема.

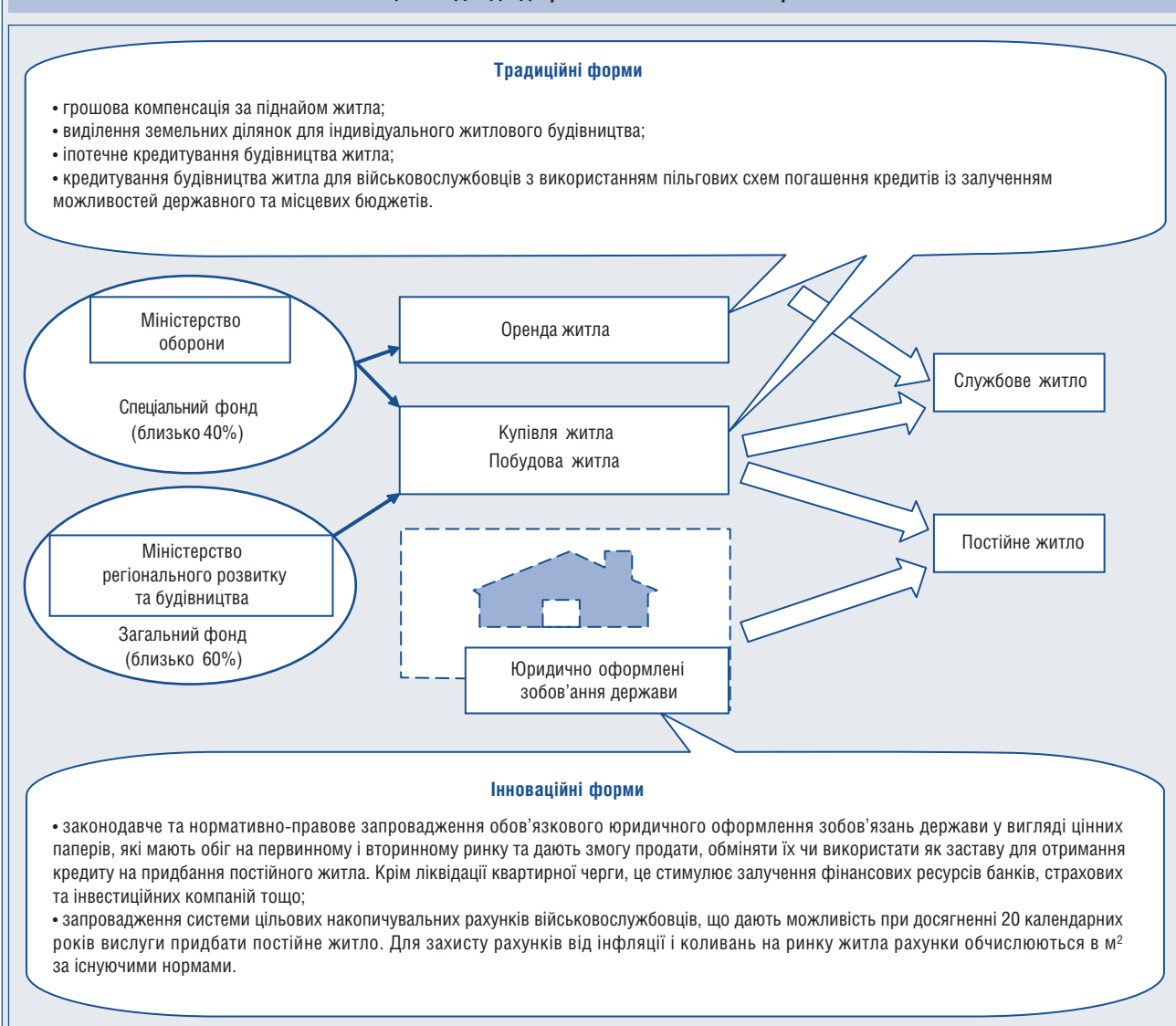
Звільнення військовослужбовців та їх адаптація до цивільного життя

Важливою складовою мотивації військової служби за контрактом є створення привабливих умов для звільнення військовослужбовців після вислуги ними певного терміну та їх інтеграції до суспільства.

Сьогодні комплекс таких умов не повною мірою відповідає запитам військовослужбовців за контрактом. Реалізація чинних правових засад, намірів підвищити мотивацію військової служби за контрактом і створити умови для адаптації звільнених військовослужбовців до цивільного життя ускладнюється відсутністю реальних механізмів з розв'язання наступних головних проблем:

- **отримання постійного житла.** Зосередження зусиль Міністерства оборони на ліквідації квартирної черги (51,5 тис. осіб) через будівництво та надання квартир військовослужбовцям є безперспективним; реалізація запропонованих останнім часом заходів – запровадження накопичувальних рахунків, пільгових кредитів, безкоштовне виділення земельних ділянок під забудову тощо – ускладнюється відсутністю бюджетних коштів, недосконалістю правової бази і швидким ростом цін на ринку житла (врізка “Інноваційні підходи до розв'язання житлової проблеми”)¹⁹;

Інноваційні підходи до розв'язання житлової проблеми



¹⁹ У цьому контексті становлять певний інтерес результати досліджень громадської думки, згідно з якими головними проблемами, що гальмують розвиток будівництва доступного житла в Україні, майже половина (46%) опитаних назвали корупцію, 28% – недостатнє фінансування з Державного бюджету, 24% – високу вартість будівельних матеріалів, 23% – непрозоре законодавство, 22% – високу вартість землі. Джерело: Всеукраїнське опитування, проведене Київським міжнародним інститутом соціології 25-29 січня 2008р. Опитано 2 036 респондентів віком від 18 років у всіх областях України. Статистична похибка вибірки не перевищує 3,5%.

- **підвищення освітнього рівня.** В цьому напрямі досягнуті певні успіхи: реалізуються можливості вступу контрактників до вищих військових навчальних закладів, розгорнуті програми спеціальної і мовної підготовки при експериментальних частинах, використовується іноземна допомога з підготовки сержантського і старшинського складу. Водночас, попри задекларовану можливість отримати вищу освіту, не створені механізми позаконкурсного вступу військовослужбовців за контрактом до державних вищих навчальних закладів (крім військових), оплати підготовки до вступу та навчання. При цьому, останні пропозиції стосовно прийому до вищих навчальних закладів без іспитів військовослужбовців, які обрали службу за контрактом замість строкової служби, виглядають популістськими та такими, що крім проблем для навчальних закладів зумовляють зростання серед молоді споживацьких настроїв стосовно самої військової служби за контрактом;
- **працевлаштування.** Незважаючи на розгортання Міністерством оборони за сприяння ОБСЄ, НАТО, ряду іноземних держав мережі закладів з професійної перепідготовки та адаптації військовослужбовців і членів їх сімей, реалізація права військовослужбовців на отримання гідної роботи після звільнення обмежується недостатньою розвинутістю в Україні бізнес-середовища та ринку праці, недостатньою координацією діяльності органів влади всіх рівнів, низькими рівнями географічної мобільності робочої сили та інформованості звільнених військовослужбовців про стан ринку праці.

Можливості з інтеграції звільнених військовослужбовців до суспільства (працевлаштування їх самих і членів їх сімей, житлове забезпечення), а також зобов'язання держави перед військовослужбовцями, які проходять службу за контрактом, реалізуються неналежною мірою, зокрема, через недостатню взаємодію Міністерства оборони, Генерального штабу, командирів військових формувань з місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, що опікуються питаннями професійної адаптації звільнених військовослужбовців.

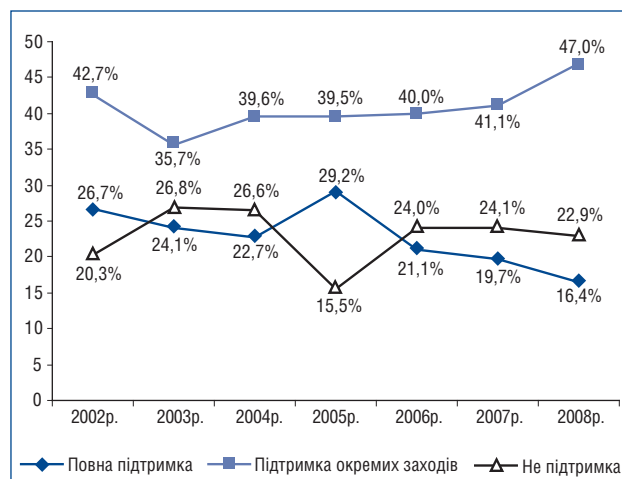
Сьогодні держава не забезпечує повною мірою соціальні і правові гарантії військовослужбовцям за контрактом, що обмежує конкурентоспроможність цього виду професійної діяльності на ринку праці. Разом з великим обсягом проблем, у держави загалом і ЗС зокрема є багато резервів для покращення ситуації. Але їх використання потребує спільних зусиль законодавчої і виконавчої гілок влади, а також органів місцевого самоврядування.

3.3. ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНІ АСПЕКТИ ПЕРЕХОДУ АРМІЇ НА КОНТРАКТНИЙ ПРИНЦИП КОМПЛЕКТУВАННЯ

Військовослужбовець ЗС є громадянином України і його правовий та соціальний статус, рівень добробуту мають бути певним чином збалансовані в рамках суспільства, а військова служба має бути конкурентоспроможною на ринку праці.

Конкурентоспроможність військової професії на ринку праці. Загалом, ЗС України користуються суспільним авторитетом, про що свідчить, зокрема, досить високий рівень суспільної підтримки їх діяльності (діаграма *“Рівень підтримки громадянами України діяльності Збройних Сил”*²⁰). Слід додати, що рівень суспільної підтримки ЗС є найвищим серед державних інститутів.

Рівень підтримки громадянами України діяльності Збройних Сил*, % опитаних



* На діаграмі не наведений варіант відповіді “важко відповісти”.

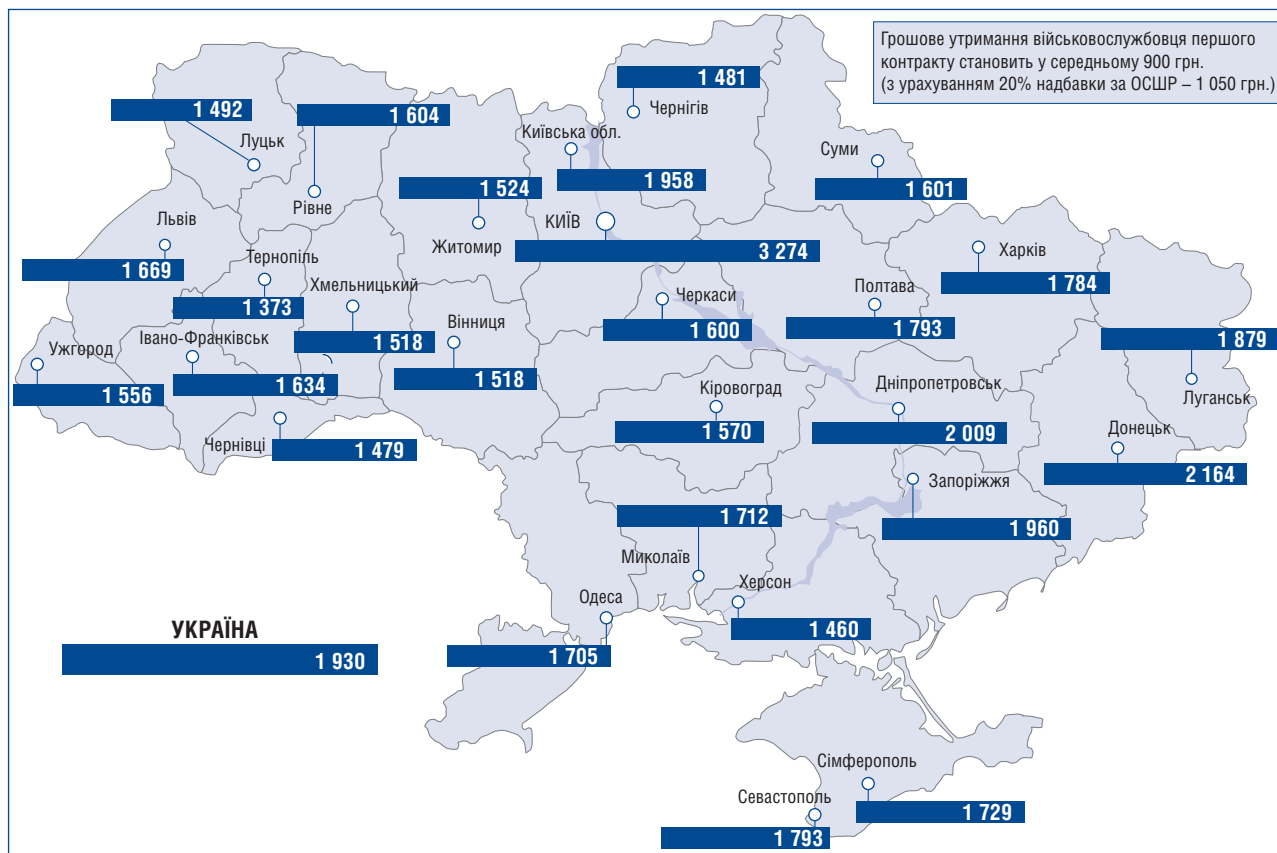
Водночас, авторитет і підтримка ЗС не означають автоматично високий рівень конкурентоспроможності військової професії на сучасному ринку праці. Як відомо, одним із головних чинників конкурентоспроможності професій є винагорода за відповідну професійну діяльність (працю). Дані, наведені на карті *“Військова служба за контрактом на ринку праці України”*, свідчать, що за цим чинником військова професія є сьогодні недостатньо конкурентоспроможною.

Слід взяти до уваги також певне зниження останніми роками престижу професійної військової служби, зафіксоване соціологічними дослідженнями громадської думки. Це є досить тривожною ознакою, зокрема, з точки зору умов залучення на контрактна службу – на відновлення престижу потрібно набагато більше ресурсів (рівень грошового забезпечення, пільги, преференції), ніж на його підтримання²¹.

²⁰ Наводяться результати опитувань, проведених соціологічною службою Центру Разумкова протягом 2002-2008рр. Під час кожного дослідження було опитано понад 2 000 респондентів в усіх регіонах України. Усі дослідження є репрезентативними стосовно дорослого населення України за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

²¹ Див. досвід іноземних держав у Розділі 1 цієї доповіді.

**Військова служба за контрактом на ринку праці України, липень 2008р.*,
грн.**



* За даними Державного комітету статистики України.

З огляду на ці обставини, а також на динаміку ринку праці, яка зазнаватиме впливу передбачених Урядом заходів з оздоровлення економіки (зокрема, шляхом підвищення привабливості малого та середнього бізнесу), можна з високим ступенем імовірності стверджувати, що для задоволення нинішніх і перспективних потреб армії у кандидатах на військову службу за контрактом число бажаючих присвятити себе військовій справі може виявитися недостатнім²². Це зумовлює потребу додаткових розрахунків рівня конкурентоспроможності професійної військової служби в Україні.

З іншого боку, покращення мотивації військової служби за контрактом шляхом збільшення зарплат, покращення умов працевлаштування, отримання постійного житла, освіти, медичних послуг тощо для військовослужбовців за контрактом може викликати соціальні диспропорції в суспільстві. В цьому сенсі важливо не перетнути тонку межу між підтримкою громадянами діяльності ЗС і появою негативних тенденцій у ставленні до армії.

Підвищення престижу військової служби за контрактом має здійснюватися з дотриманням балансу із стандартами соціального забезпечення громадян України. З іншого боку, труднощі в забезпеченні соціальних гарантій військовослужбовцям відбивають загальний стан відносин “державо-суспільство”

в Україні та вимагають докорінного перегляду засад і механізмів реалізації зобов'язань держави перед суспільством.

Дотримання балансу соціальних гарантій. ЗС є важливою складовою сектору безпеки України, і їх реформування здійснюється разом з реформуванням військових (воєнізованих) формувань інших силових структур. Перехід на контрактний принцип комплектування завершений у Службі безпеки України, в Державній прикордонній службі, у воєнізованих формуваннях Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, в міліції. Завершується цей процес у Внутрішніх військах Міністерства внутрішніх справ України (весняний призов склав 5,7 тис. осіб) і Державній спеціальній службі транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України (900 осіб). Активно обговорюються питання демілітаризації цих структур.

При цьому, ускладнення можуть виникнути у зв'язку з тим, що звільнені після строкової служби військовослужбовці ЗС завжди були одним з головних джерел комплектування всіх інших військових (воєнізованих) формувань, і повний перехід армії на комплектування за контрактним принципом зумовить додаткові вимоги до систем підготовки особового складу цих структур (врізка “Перехід Внутрішніх військ на контрактний принцип комплектування”, с.42)

²² До чинників впливу на ринок праці слід додати також можливе створення Україною та ЄС зони вільної торгівлі, погіршення візового режиму з Росією внаслідок наближення України до вступу в НАТО.

Перехід Внутрішніх військ на контрактний принцип комплектування*

Внутрішні війська призначені для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина від злочинних посягань та інших протиправних дій, охорони та оборони важливих державних об'єктів, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю. Вони є військовим формуванням, що належить до системи Воєнної організації держави, і готові до виконання, спільно з іншими її складовими, завдань протидії Внутрішнім загрозам національній безпеці.

Процес реформування Внутрішніх військ триває з 2000р.; на той час їх штатна чисельність становила понад 44 тис. осіб. Рішенням колегії Міністерства внутрішніх справ України була затверджена Концепція будівництва Внутрішніх військ на період до 2005р., яка передбачала, зокрема, оптимізацію структури і складу військ, розвиток системи бойової і мобілізаційної готовності, підвищення рівня професійної підготовки. З метою приведення штатної чисельності військ у відповідність до Закону "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України", протягом 2003-2005рр. було розформовано 20 військових частин. За рахунок заходів оптимізації було скорочено 10 700 штатних одиниць, що становить близько третини нинішньої чисельності. На цей час штатна чисельність військ визначена чинним законодавством України і становить 33 300 осіб, така чисельність є мінімально необхідною для ефективного виконання покладених на війська завдань.

Питання комплектування військовослужбовцями за контрактом не є новим для Внутрішніх військ. Так, у військах з 1992р. існують військові частини, повністю укомплектовані військовослужбовцями за контрактом. Це окрема бригада та п'ять окремих рот з охорони дипломатичних і консульських представництв іноземних держав, п'ять батальйонів з охорони АЕС, полк спеціального призначення в м.Калинівка Вінницької області. Загалом, укомплектованість посад рядового і сержантського складу військовослужбовцями за контрактом у Внутрішніх військах становить 48,2%.

Досвід комплектування Внутрішніх військ військовослужбовцями за контрактом показує, що краще процес комплектування здійснюється в тих регіонах, де рівень заробітної плати є нижчим, порівняно з великими індустріальними містами. Там, де існує розгалужений ринок праці і кращі умови працевлаштування, знайти бажаних служити у Внутрішніх військах значно складніше. Наприклад, у військовій частині з охорони дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав, яка розташована в Києві, за останні п'ять років число звільнених "контрактників" перевищує чисельність призованих; серед звільнених 83% – звільнилися через невдоволеність умовами грошового забезпечення та соціальними гарантіями.

* За матеріалами, наданими першим заступником командувача Внутрішніх військ МВС України – начальником штабу генерал-лейтенантом С.Левченком.

Найбільш проблемними питаннями повного переходу Внутрішніх військ на службу за контрактом є:

- недостатній рівень грошового забезпечення військовослужбовців за контрактом Внутрішніх військ. На цей час він є значно нижчим від рівня середньої зарплати у країні. Так, рядовий за контрактом у Внутрішніх військах на першому році служби отримує 1 176 грн., тоді як середня зарплата в Україні у квітні 2008р. складала 1 707 грн., а в Києві – 2 909 грн.;
- забезпечення військовослужбовців за контрактом житлом, у т.ч. службовим. З переходом військ на комплектування винятково контрактниками необхідно буде забезпечити житлом майже 25 тис. осіб. Загальна потреба коштів для забезпечення фінансування будівництва постійного і створення фонду службового житла для Внутрішніх військ становить понад 4,7 млрд. грн. З метою покращення соціального захисту зазначеної категорії військовослужбовців, стимулювання зацікавленості до вступу на військову службу за контрактом необхідно внести зміни до Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей" в частині надання можливості оплачувати орендоване житло особам рядового, сержантського і старшинського складу за контрактом;
- для забезпечення виконання нинішнього обсягу службово-бойових завдань з дотриманням ст.50 Кодексу законів про працю (тривалість робочого тижня повинна становити не більше 40 год.), необхідно збільшити штатну чисельність Внутрішніх військ на 6 203 особи та передбачити видатки на їх утримання.

Фінансове забезпечення зазначених заходів потребує додаткових асигнувань з Державного бюджету. З метою врегулювання питань, пов'язаних з переходом на контракт, розроблено проект Концепції Державної цільової програми переходу Внутрішніх військ до комплектування військовослужбовцями військової служби за контрактом на 2008-2010рр.

Водночас, для досягнення мети створення професійних Внутрішніх військ, Головне управління зосереджує зусилля на розв'язанні і врегулюванні на законодавчому рівні питань соціального та правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей.

Підсумовуючи, слід підкреслити: реформування Внутрішніх військ МВС України зорієнтоване на інтереси громадян і держави – що є невід'ємним компонентом суспільної довіри до влади та суспільної підтримки розвитку незалежної України як цивілізованої, демократичної, правової держави.

Протягом 2006-2007рр. вдалося певною мірою збалансувати гарантії соціального забезпечення військовослужбовців у силових структурах України. Важливою умовою повного переходу ЗС (та інших силових структур) на контрактну основу є дотримання цього балансу, який може бути порушений внаслідок запровадження певних заходів з підвищення попиту на військову службу за контрактом на ринку праці, на який силові структури починають виходити як конкуренти. З іншого боку, "змагання преференцій" може зумовити зростання у потенційних кандидатів на військову службу за контрактом споживачьких та утилітарних настроїв, що негативно позначиться на ефективності проходження ними служби.

Дотримання балансу соціальних гарантій всередині сектору безпеки та в суспільстві в цілому вимагає значних фінансових ресурсів: за приблизними розрахунками Міністерства оборони, зробленими наприкінці 2007р., – понад 100 млрд. грн.

Усе це зумовлює необхідність реформування системи комплектування ЗС паралельно зі здійсненням поступових, широких, взаємоузгоджених, всебічно обґрунтованих і підкріплених реальними ресурсами соціальних та економічних реформ у масштабі держави.

3.4. ОБМЕЖЕННЯ: ГОЛОВНІ ЧИННИКИ

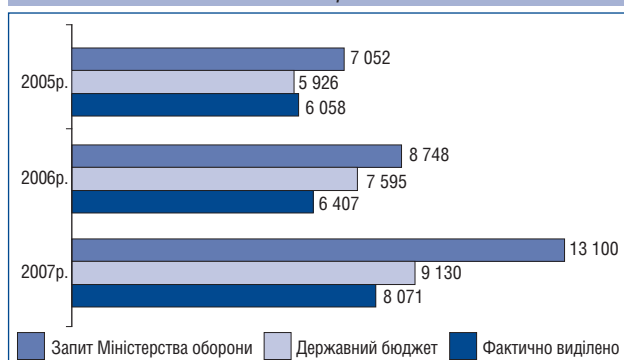
Головною причиною невиконання планів реформування ЗС (утім, як і всіх інших державних планів і програм) традиційно вважається брак ресурсів, насамперед, коштів. Проте, є підстави вважати цю проблему похідною від інших негативних чинників, на усуненні яких і слід зосередити зусилля: відсутність відчутних результатів оздоровлення української економіки; брак політичної волі до проведення ефективних реформ; відсутність (недосконалість) стратегічного менеджменту на загальнодержавному та відомчих рівнях; відсутність у державі дієвих механізмів відповідальності за результати тих чи інших дій (або бездіяльності).

Стан фінансування потреб ЗС

За оцінками Міністерства оборони, для успішного завершення переходу ЗС на контрактний принцип комплектування до 2011р. обсяги оборонного бюджету мають становити: 2% ВВП протягом 2006-2007рр., 3% – протягом 2008-2010рр. з наступним поверненням до рівня 2% ВВП.

Водночас, для бюджетного процесу в Україні стало традиційним фінансування ЗС на рівні, меншому за їх мінімальні потреби (діаграма “Фінансування Збройних Сил у 2005-2007рр.”). Зокрема, у 2008р. розмір оборонного бюджету становить близько 1,2% ВВП – менше 60% потреб. Недофінансування Державної програми розвитку Збройних Сил у 2006-2007рр. складає близько 2,3 млрд. грн., а за збереження такої тенденції із передбачених Програмою 73,4 млрд. грн. ЗС недоотримають близько 13,8 млрд. грн. або майже 19% запланованої суми.

Фінансування Збройних Сил у 2005-2007рр.*,
млн. грн.



* За зведеними даними Міністерства оборони України.

Наслідками збереження у 2008р. тенденції недофінансування ЗС, тобто визначення оборонного бюджету в розмірі 9,9 млрд. грн., замість близько 17,4 млрд. грн. (таблиця “Головні фінансові показники...”), передбачених бюджетним запитом Міністерства оборони, буде, зокрема:

- недоотримання 32 будівель під службове житло для 2 270 військовослужбовців за контрактом і понад 4 000 квартир для офіцерського складу;
- зменшення вдвічі кількості підготовлених екіпажів літаків і кораблів;
- зменшення вдвічі обсягів фінансування на охорону важливих об’єктів і у 2,5 рази – на матеріально-технічне забезпечення ЗС.

Головні фінансові показники Перспективного плану на 2008-2010рр. та Державного бюджету на 2008р.*,
млн. грн.

Заходи	Потреби в коштах за роками			
	2008р.		2009р.	2010р.
	План	Бюджет		
Грошове утримання особового складу	6 162,9	4 401,5	7 031,5	9 247,8
Житлове та соціальне забезпечення	426,8	308,6	3 334,6	2 219,7
Утримання військових містечок та охорона об’єктів	279,3	135,2	1 440,8	2 469,7
Підготовка військ (сил)	1 334,7	924,2	2 560,9	2 679,9
Матеріально-технічне забезпечення	2 830,9	1 112,5	3 686,4	3 963,7
Загалом	11 034,6	6 882,0	18 054,2	20 580,8

* За даними Генерального штабу Збройних Сил України.

Попри неодноразові попередження з боку профільного парламентського комітету, РНБО України²³, а також власні оцінки Міністерства оборони²⁴ стосовно незадовільного рівня бюджетного забезпечення ЗС, вжитих заходів виявилось недостатньо для суттєвого покращення стану справ з комплектуванням ЗС військовослужбовцями за контрактом. Це завдає шкоди не лише процесу переходу армії на контрактний принцип комплектування, але й пов’язаним з ним процесам структурної трансформації, підготовки та технічної модернізації ЗС.

Протягом 2005-2007рр. Міністерству оборони вдалося певною мірою покращити структуру розподілу бюджетних коштів за головними статтями оборонних витрат. Але за існуючих обсягів оборонного бюджету вирішити проблему жорстких ресурсних обмежень у принципі неможливо.

Головні чинники браку фінансування

Головними причинами браку фінансування оборонних потреб в Україні є **низький рівень ВВП**, до 60% якого, за окремими оцінками, перебуває в “тіні”, та **відсутність політичної волі до проведення ефективної воєнної реформи**. Відповідно, фінансування в повному обсязі передбачених законодавством обов’язкових видатків (освіта, культура, наука, охорона здоров’я тощо), які в сумі складають близько 40% ВВП (тобто перевищують розміри щорічних державних бюджетів), є неможливим. Зокрема, середній рівень оборонного бюджету досі становив 1,56% ВВП, з якого реально ЗС отримують 80-90%.

Наприклад, за прогнозованих на 2009р. обсягах ВВП в сумі понад 1,27 трлн. грн. та наявності бажання держави здійснювати ефективну воєнну реформу, обсяг оборонного бюджету на наступний рік мав би становити 25,4-31,8 млрд. грн. (2-2,5% ВВП). Але, за попередніми прогнозами граничних рівнів бюджетного фінансування, він не перевищуватиме 11 млрд. грн., що становитиме близько 0,9% ВВП – рекордний для України рівень фінансування оборонних потреб за всі роки незалежності. Якщо раніше оборонні бюджети називали “бюджетом розвитку”, “бюджетом проїдання” тощо, то цей бюджет претендує на назву “бюджет знищення Збройних Сил”.

Причому, оскільки розмір статті оборонного бюджету “Утримання особового складу” визначається штатною чисельністю ЗС і не може бути значно меншим за фактичні мінімальні потреби із забезпечення особового складу (фінансується на 70-80% потреб, визначених у бюджетному запиті Міністерства оборони), то найбільший тягар скорочення бюджетних призначень лягає на статті, що стосуються підготовки військ (сил) і розвитку ОВТ, які фінансуються на 30-50% нормативних потреб. Відповідно, розмір оборонного бюджету на 2009р. зумовить ще більш несприятливу його структуру: близько 82% – утримання особового складу, 12% – підготовка військ (сил) і лише 6% – розвиток ОВТ.

Отже, доки не будуть вирішені політичні та соціально-економічні проблеми в масштабах держави, доти ЗС будуть приречені займатися розподілом не “бюджетного пирога”, а тих крихт, які держава вважає за потрібне виділити їм, – з урахуванням того, що питання воєнної безпеки досі навіть не претендують на перші позиції в пріоритетах державного керівництва (хоча, з огляду на

²³ Звернення Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони до Президента України В.Ющенка щодо фінансування потреб оборони від 16 січня 2006р. та Записка до питання про оборонний бюджет 2006р. від 16 січня 2006р. – http://www.rada.gov.ua/~k_obor/news/news/20060117news0110.htm

²⁴ За умов збереження підходів до бюджетного забезпечення оборонних потреб, процес переходу ЗС на контрактний принцип комплектування доцільно здійснювати поетапно протягом 10-15 років. – Комплектування Збройних Сил та інших військових формувань України особовим складом на контрактній основі: Досвід, проблеми та перспективи; Київ, Національна академія оборони України, 2007, с.89

події у Грузії, недостатня увага до питань обороноздатності держави може виявитися фатальною помилкою).

Іншою причиною недостатнього фінансового забезпечення розвитку ЗС є **недосконалість процесу стратегічного планування в державі**. Верховенство в цьому процесі не завдань державних програм, а прогнозних показників, наданих Міністерством фінансів, означає закріплення кожним наступним державним бюджетом тенденцій, що склалися (в т.ч. негативних), і не сприяє прискореному розвитку ЗС. Зокрема, це є й однією з причин несприятливих прогнозів стосовно оборонного бюджету-2009.

Процедури узгодження бюджетних запитів Міністерства оборони (як і інших міністерств і відомств), також не можуть вважатися досконалими. Самі бюджетні запити не завжди достатньою мірою деталізовані та економічно обґрунтовані для того, щоб характеризувати реальну вартість оборонних завдань.

Попри наявність певного консенсусу з питань фінансового забезпечення потреб ЗС під час розгляду бюджетних пропозицій Міністерства оборони у профільному парламентському комітеті, проходження проекту Державного бюджету через інші органи державної влади та комітети Верховної Ради викликає небезпідставні питання: чому пріоритет треба надавати армії, а не іншим органам сектору безпеки чи сферам життєдіяльності (наприклад, освіті, науці чи охороні здоров'я)? Зрештою, пріоритетність тих чи інших напрямів бюджетних призначень визначається потужністю лобістських сил і не завжди є тотожною ефективному забезпеченню національних інтересів України, обсягам завдань армії і потребам її реформування.

Своєю чергою, **Парламент, Уряд, Міністерство фінансів, Міністерство економіки жодного разу не понесли відповідальності за фактичний зрив (через недостатнє ресурсне забезпечення) виконання завдань розвитку ЗС** – адже логічним було б вважати, що зменшення розміру оборонного бюджету на певну суму має означати відповідне скорочення переліку завдань ЗС.

Сьогодні Міністерство оборони є, практично, єдиним органом, відповідальним за виконання завдань, визначених державними програмами розвитку ЗС, їх переходу на контрактний принцип комплектування, розвитку ОВТ. Більше того, воно поставлене в залежність від наповнення спеціального фонду Державного бюджету, з якого, за рахунок реалізації надлишкового майна та об'єктів ЗС, частково фінансуються ці програми.

Наповнення спеціального фонду покладене на Державний департамент надлишкового майна та земель, Фонд державного майна, Державну акціонерну компанію "Укрспецекспорт". Але жоден з цих органів, практично, не несе належної відповідальності. З іншого боку, такий стан справ дозволяє Міністерству оборони у випадку невиконання визначених завдань небезпідставно посилалися на брак бюджетного забезпечення.

За умов існування в державі такого "кола безвідповідальності", не можна розраховувати на раціональний

процес розвитку ЗС і вимагати цільового використання бюджетних коштів.

Частково механізми взаємодії органів влади під час розробки та ухвалення Державного бюджету визначені в Бюджетному кодексі України, в законах України "Про Раду національної безпеки і оборони України", "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", "Про державні цільові програми", "Про організацію оборонного планування"²⁵, який би зробив такі механізми обов'язковими для всіх органів державної влади в усіх сферах діяльності²⁶.

Наявні обсяги державного та оборонного бюджетів у принципі не в змозі забезпечити раціональну структуру видатків, достатніх для виконання зобов'язань держави із задоволення одночасно соціальних потреб населення та потреб забезпечення обороноздатності України. Це буде можливим лише за умов зростання загальної економічної бази – ВВП.

За наявної системи державного регулювання будь-які тактичні кадрові зміни та бюджетні пререференції здатні лише тимчасово зняти гостроту проблем, але не забезпечити їх кардинальне розв'язання. Назріла нагальна потреба в запровадженні на відомчому, міжвідомчому та загалом державному рівнях системи стратегічного менеджменту з метою підвищення інституційних спроможностей виконавчої влади.

3.5. АЛЬТЕРНАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ЗС

Внаслідок суттєвих ресурсних обмежень і нездатності держави кардинально покращити політичну та економічну ситуацію у країні, виконання завдань із завершення до 2011р. повного переходу армії на контрактний принцип комплектування значно ускладнилося (практично, зірвано). Це вимагає уважного розгляду можливих альтернативних підходів з метою визначення найбільш раціонального шляху подальшого розвитку ЗС.

Більшість з наявних альтернативних підходів характеризуються: (а) бажанням пристосувати процес реформування ЗС до нинішніх економічних і політичних процесів і притаманих їм обмежень; (б) досить вузькою сферою професійної компетенції і надмірною амбітністю авторів; (в) недостатньою комплексністю бачення проблем.

Прискорена технічна модернізація

Останнім часом дедалі більше уваги надається варіанту розвитку ЗС, яким передбачається перегляд пріоритетів на користь їх прискореної технічної модернізації²⁷. Це стало реакцією на те, що протягом усіх років реформування ЗС їх переозброєння фінансувалося за залишковим принципом. Наслідки такої політики

²⁵ Проект закону див.: Національна безпека і оборона, 2004, №7, с.26-31.

²⁶ Подібної думки дотримуються експерти Міжнародного центру перспективних досліджень: "Стратегічна функція не реалізується ні на центральному, ні на регіональному та місцевому рівнях. ...Причина – брак інституційної спроможності Уряду здійснювати стратегічне планування". – Майбутнє економіки України; Київ, Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007, с.12: <http://www.icps.kiev.ua>

²⁷ "На сьогоднішній день найпріоритетнішим питанням для ЗС України є глибока модернізація і закупівля нових зразків військової техніки і озброєння. Це стоїть вище над комплектуванням армії військовослужбовцями-контрактниками, оскільки саме нова зброя є одним із привабливих чинників як для військовослужбовців, так і для зміцнення обороноздатності країни в цілому". – Інтерв'ю УНІАН голови парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони А.Гриценка 17 травня 2008р. "...Абсолютно очевидно, що прийняті темпи "контрактизації", викликані більшою мірою політичними причинами, ніж оптимальним розрахунком, можуть серйозно вдарити по ідеї послідовного створення професійної армії". – Бадрак В. Подводные камни развития Вооруженных Сил Украины..., с.8.

Уряду дуже негативно вплинули як на армію, так і на вітчизняну оборонну промисловість. Перегляд підходів до технічної модернізації ЗС є принциповим питанням – **за збереження існуючих тенденцій українська армія найближчими роками може виявитися роззброєною.**

Прихильники цього підходу не піддають сумніву (принаймні відкрито) зовнішньополітичний курс України на інтеграцію до євроатлантичної системи колективної безпеки (якщо не враховувати налаштованості певної частини директорського корпусу оборонних підприємств на більш тісну кооперацію з Росією). Кардинально не переглядаються цілі і принципи реформування та розвитку ЗС, у т.ч. перехід на комплектування ЗС за контрактом. Акцент робиться на зміні пріоритетів фінансування напрямів розвитку – збільшення фінансування переозброєння армії та розвитку вітчизняної оборонної промисловості. Можна передбачити, що пропорційно до зміни пріоритетів фінансування мають змінитись і терміни повного переходу ЗС на контрактну основу (на жаль, такі зміни залишаються поза сферою інтересів авторів цього підходу).

Головними рисами підходу, яким на перше місце висувається технічна модернізація, є:

- спрямування на потреби переозброєння армії не менше 25% оборонного бюджету, що дозволить щорічно виділяти на програми озброєнь близько 3,5 млрд. грн. (\$750 млн.);
- вирішення протягом наступної п'ятирічки головних проблем технічного стану наявного парку озброєнь (зокрема, модернізація до 70 бойових літаків, до 50 вертольотів, по 30 систем ППО С-300 і "Бук");
- фінансування в достатньому обсязі найбільш пріоритетних серійних розробок і виробництва новітніх озброєнь, а також закупівлі іноземних зразків з використанням офсетних схем.

Однак, при цьому поза увагою залишаються питання економічної бази вдосконалення структури оборонного бюджету (тобто можливості збільшення розміру ВВП), а також необхідність узгодження параметрів процесу технічної модернізації з іншими складовими професіоналізації армії, зокрема – з комплектуванням армії відповідно підготовленим особовим складом. Тим часом, без такого узгодження процес реформування армії може не прискоритися, а навпаки – загальмуватися через наслідки невдалого перерозподілу обмежених ресурсів і їх несвоєчасного та нераціонального витрачання.

Запровадження змішаної системи комплектування²⁸

Головною рисою цього підходу є відмова від повного переходу армії на контрактну систему комплектування та залишення у структурі особового складу ЗС призового компонента: виходячи з визначеної на 2011р. чисельності ЗС у 143 тис. осіб, пропонується мати 55 тис. контрактників і 25 тис. військовослужбовців строкової служби²⁹. Прихильники такої структури ЗС погоджуються з тим, що скорочені терміни строкової служби (9-18 місяців) не дають змоги набуту призовникам дійсно професійних навичок. Тому пропонується замішувати призовниками посади, що не визначають

боєготовність військ (сил). Однак, сумнівним видається припущення, що майже третина посад рядового, сержантського та старшинського складу сучасної армії не визначають її боєготовність.

Автори підходу не розглядають докладно потреби ЗС у технічній модернізації, обмежуючись припущенням, що запропонована структура є більш економічною і дозволяє покращити структуру оборонного бюджету на користь заходів з оновлення ОВТ. З огляду на це, такий підхід разом з підходом, заснованим на прискореній технічній модернізації, можуть бути певним підґрунтям для перегляду та коригування чинних планів реформування ЗС.

Сприяти цьому може наявність чинників, за яких технічну модернізацію, комплектування армії особовим складом і його підготовку можна здійснювати узгоджено, але більш-менш незалежно один від одного. З цього приводу можна зробити кілька зауважень:

- не всі види озброєнь є критичними, з точки зору необхідності перепідготовки особового складу на випадок надходження до військ нових зразків (наприклад, бронетанкова та легка броньована техніка, інженерна техніка, техніка тилу);
- надходження нової техніки до ЗС найближчим часом, навіть за умов збільшення бюджетних видатків на оновлення ОВТ, не матиме масового характеру³⁰ та не буде критичним, з точки зору масштабів підготовки (перепідготовки) особового складу;
- за наявності належних систем обліку кількісних і якісних параметрів озброєнь та особового складу, інформаційної підтримки визначення потреб і темпів їх оновлення (сьогодні відбувається розробка автоматизованої системи підтримки вирішення цих завдань), суперечності процесів оновлення ОВТ та набору і підготовки особового складу перетворюються на суто технічне завдання – суміщення динаміки цих процесів.

Прискорений перехід на комплектування за контрактом

Спробою прискорити процес повного переходу ЗС на контрактну систему комплектування можна вважати підхід, запропонований в рамках передвиборної програми БЮТ на парламентських виборах 2007р. – скасування військової служби за призовом і повний перехід на контрактний принцип комплектування армії вже з 1 січня 2008р. Виразна політична ангажованість і непрофесійність авторів зумовили значні недоліки, через які більшістю експертів цей підхід не був серйозно сприйнятий. Головними недоліками цього підходу є саме неврахування комплексного характеру процесу комплектування армії контрактниками та, як наслідок, економічна необґрунтованість запропонованих заходів.

Зокрема, фінансові потреби визначалися з розрахунку лише на ту частину особового складу ЗС (20-22 тис. осіб), яка у 2008р. мала комплектуватися за контрактом замість призову. Відповідно, не були враховані багато інших компонентів витрат на забезпечення переходу армії на контрактний принцип комплектування та супутні витрати: фінансування житлового, матеріально-технічного забезпечення військовослужбовців, розміри грошового

²⁸ Обґрунтування цього підходу див. у статті С.Ромаскевича та Ю.Юрчини "Спосіб комплектування Збройних Сил України – питання вирішене?", розміщеної у цьому журналі.

²⁹ Згідно з Державною програмою розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр., планується мати 80 тис. осіб рядового, сержантського та старшинського складу.

³⁰ Згідно з Указом Президента України "Про невідкладні заходи щодо забезпечення розвитку Збройних Сил України" №196 від 4 березня 2008р., до ЗС мають надійти кілька зразків модернізованих танків, бойових літаків і вертольотів на суму 297 млн. грн.

забезпечення всіх категорій військовослужбовців і працівників ЗС та інших військових формувань, розміри пенсійного забезпечення звільнених військовослужбовців, а також забезпечення відповідного балансу заробітної плати військовослужбовців і відповідних категорій працівників цивільного сектору.

Саме цим пояснюється велика відмінність між оцінкою фінансових потреб на завершення переходу армії на контрактний принцип, зробленою Генеральним штабом (на 2008р. – 11 034,6 млн. грн. із загальних 49,6 млрд. грн., потрібних на 2008-2011рр.), і тими 5 млрд. грн., які, за пропозиціями БЮТ, планувалося додати до бюджету Міністерства оборони на 2008р. За результатами експертних обговорень і політичних консультацій, у програмі дій Уряду на 2008р. була прийнята компромісна формула – “завершення повного переходу до формування ЗС на контрактній основі мірою створення для цього відповідних організаційно-фінансових умов”, – яка, у принципі, не суперечить чинній програмі.

Проте кроки нового Уряду показали, що він не відкинув намірів з прискореного переходу ЗС на контрактний принцип комплектування. 19 березня 2008р. Кабінет Міністрів ухвалив Основні напрями реалізації державної політики щодо соціальних гарантій військовослужбовцям, які проходять військову службу за контрактом³¹. 31 березня 2008р. наказом Міністра оборони була затверджена Програма реалізації Концепції кадрової політики у Збройних Силах України. 11 квітня 2008р. Верховна Рада прийняла за основу проект закону “Про внесення змін до деяких законів України” (щодо змін у системі комплектування військ (сил) особовим складом) – громадянам призовного віку пропонується надати право проходити військову службу за контрактом замість строкової служби. Поява цих документів може розглядатися як спроба розширити спектр заходів з розв’язання названої проблеми.

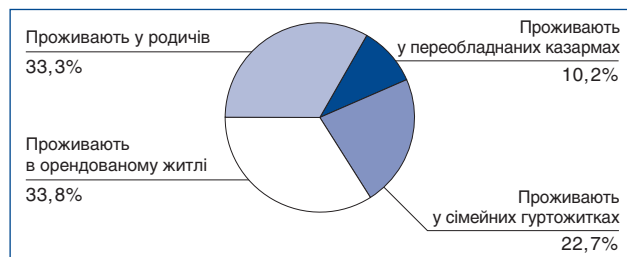
Водночас, відсутність комплексного бачення проблеми та взаємоузгодженості передбачених заходів залишаються причинами недоліків ресурсного характеру. Так, у Проекті Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2008р.” та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо прискорення реалізації завдань переходу ЗС України до комплектування військовослужбовцями за контрактом)³² передбачалося: в рамках планового (8 375 осіб) та позапланового (27 000 осіб) набору контрактників до всіх військових формувань України (загальна чисельність має скласти 130 595 осіб) та підвищення мінімального рівня щомісячного грошового забезпечення контрактника до 1 200 грн. виділити додаткові кошти на грошове забезпечення (близько 269 млн. грн.) та безоплатне харчування набраних контрактників (близько 635 млн. грн.) і діючого особового складу ЗС (близько 327 млн. грн.).

При цьому, не враховані наступні аспекти:

- через плинність кадрів до запланованих до набору 8 375 контрактників слід додати 80% (понад 5 000 осіб) числа набраних у попередньому році, сумарний обсяг грошового забезпечення яких до кінця року складе близько 40 млн. грн.;

- поза межами підвищення мінімального рівня грошового забезпечення залишаються 95 220 військовослужбовців, які зараз проходять службу за контрактом у всіх військових формуваннях України (потреба в коштах – понад 228 млн. грн.);
- не передбачені додаткові видатки на будівництво службового житла та відповідні компенсації контрактникам за його найм; за існуючого рівня фінансування, у 2008р. службовим житлом будуть забезпечені, орієнтовно, 2 150 військовослужбовців за контрактом; якщо третина набраних контрактників проживатимуть у родичів, то компенсації за оренду житла вимагатимуть понад 25 тис. військовослужбовців (діаграма “Структура забезпечення контрактників житлом”); потреба в коштах – понад 150 млн. грн.

Структура забезпечення контрактників житлом*, станом на січень 2008р., % військовослужбовців за контрактом



* Джерело: Щомісячний моніторинг Генерального штабу ЗС України проблем взаємовідносин у військових колективах ЗС.

Якщо ж врахувати потреби в технічній модернізації, підвищенні інтенсивності підготовки ЗС і вирівнюванні пропорцій грошового забезпечення всіх категорій особового складу військових (воєнізованих) формувань, то передбачена Проектом Закону сума додаткових коштів (1,6 млрд. грн.) мала б збільшитися принаймні вчетверо. Недостатнє фінансування цих потреб зумовить зростання плинності контрактників, виникнення майнових диспропорцій між офіцерським, сержантським і солдатським складом і небезпечне погіршення морального клімату у військових колективах.

Попри те, що під час підготовки нових проектів однойменного Закону вдалося дещо підвищити загальну суму додаткових видатків і покращити їх цільову спрямованість³³, запропоновані зміни не здатні істотно покращити стан справ. Ці проекти досі не розглядалися Верховною Радою. А з урахуванням наближення президентських виборів і можливості загострення політичної боротьби, є підстави припускати, що Україна у 2009р. може опинитися з бюджетом попереднього року, після чого розмови про чинні плани реформування ЗС втрачуть сенс.

За цих умов намагання залишити без коригування завдання повного переходу армії на контрактну систему комплектування до 2011р. може призвести до чисельного некомплекту ЗС, ще більшого погіршення стану ОВТ, значного зниження боєготовності армії і як наслідок – підриву довіри міжнародних партнерів

³¹ Постанова Кабінету Міністрів України №226 від 19 березня 2008р.

³² Проект Закону України реєстр №2339 від 7 квітня 2008р.

³³ Див. пояснювальні записки до проектів Закону про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” №2713 від 5 липня 2008р. та №2713-1 від 10 липня 2008р. Додаткові видатки Міністерства оборони на прискорення професіоналізації ЗС передбачені в сумі 2,2 млрд. грн., у т.ч. на наступні напрями: закупівля та модернізація озброєння – 500 млн. грн.; відновлення боєздатності, утримання, експлуатація, ремонт ОВТ – 500 млн. грн.; переведення системи зв’язку ЗС на цифрові засоби – 200 млн. грн.; переобладнання казарм – 200 млн. грн.; підготовка ОСШР – 240 млн. грн.; прикладні дослідження у сфері оборони держави – 150 млн. грн.; підготовка та проведення парадів військ, присвяченого 17-й річниці Незалежності України – 70 млн. грн.; створення військового ліцею у смт. Батурино – 50 млн. грн.; запровадження аутсорсингу з охорони та обслуговування військових містечок – 120 млн. грн.; утилізація боєприпасів – 200 млн. грн. Бюджет покращення житлових умов військовослужбовців пропонується збільшити на 681,7 млн. грн. На підвищення грошового забезпечення для силових структур – виділити 1 050 млн. грн. Пропонується передбачити виділення додаткових коштів на перехід на військову службу за контрактом військовослужбовців строкової служби з 1 липня 2008р. в сумі 918,1 млн. грн. Для безоплатного харчування військовослужбовців за контрактом рядового, сержантського та старшинського складу видатки Державного бюджету мають бути збільшені на 639,6 млн. грн.



до України та віри населення України в реформаторські здібності воєнно-політичного керівництва.

Таким чином, жоден з розглянутих альтернативних варіантів не піддає сумніву доцільність курсу на професіоналізацію ЗС України (або принципово не суперечить йому) – головна розбіжність між ними та чинною Державною програмою стосується пріоритетів окремих напрямів професіоналізації, темпів і строків завершення цього процесу. Водночас, жодна з альтернатив, з точки зору передбачених завдань, наявних передумов і ресурсного забезпечення, не може вважатися реалістичною.

На погляд експертів Центру Разумкова, проблема полягає не стільки у виборі політичних пріоритетів, скільки в нездатності держави в умовах ресурсних обмежень запровадити процес розвитку ЗС (і суспільства в цілому), в якому технологічно пов'язані різнопрофільні процеси нижчого рівня – в цьому випадку, комплектування контрактниками, структурна трансформація, підготовка та переозброєння армії. Ця проблема має багато спільного з іншими проблемами розвитку України як незалежної і суверенної держави. Насамперед – спільними є чинники, що заважають підвищенню якості та ефективності державного апарату. Серед головних із них Центр Разумкова неодноразово називав: політичну безвідповідальність, зведену в ранг правил поведінки; корупцію, яка набула всеохоплюючого характеру; низьку громадянську активність суспільства, без якої відповідальність держави та боротьба з корупцією втрачають сенс.

Що стосується воєнної реформи (зокрема, переходу ЗС на контрактний принцип комплектування) як складової реформи сектору безпеки в цілому, то негайними є наступні заходи, без реалізації яких цей процес дедалі більше заходить у глухий кут:

на рівні держави

- неухильне виконання Урядом законодавчо визначених соціальних гарантій військовослужбовцям;
- актуалізація і запровадження на законодавчому та виконавчому рівнях єдиної системи координат “національні інтереси – загрози – функції, сили та засоби забезпечення національної безпеки”, без якої наступні кроки реформування силових структур і їх фінансування можуть виявитися марною втратою коштів, а безпека України – під справжньою загрозою;
- визначення загальної концепції реформування сектору безпеки, пріоритетів і стратегій реформування його складових, у т.ч. ЗС;
- вдосконалення системи військово-технічного співробітництва, зокрема, запровадження офсетних схем придбання ОВТ, зміцнення на цій основі вітчизняної оборонно-промислової бази;
- перетворення Державного оборонного замовлення на ефективний інструмент розвитку оборонної промисловості;

на рівні Міністерства оборони та Генерального штабу ЗС

- під час підготовки стратегії реформування ЗС надання особливої уваги можливості їх подальшого скорочення за рахунок позбавлення невластивих функцій і ліквідації в їх складі

надлишкових формувань та об'єктів з відповідним особовим складом; з урахуванням цього мають бути переглянуті підходи до формування бюджетних запитів, які за обсягом і структурою повинні бути наближені до реальних оборонних потреб;

- удосконалення механізмів стратегічного оборонного планування на засадах глибокої автоматизації цього процесу та налагодження порозуміння і співпраці як на міжвідомчому рівні, так і на рівні департаментів та управлінь Міністерства оборони і Генерального штабу ЗС;

на рівні військових колективів

- використання часу, протягом якого діятиме призовний принцип, для переконання військовослужбовців строкової служби у привабливості подовження служби за контрактом, що має робитися на засадах підвищення військової дисципліни та порядку у військах, забезпечення високої інтенсивності бойової підготовки, якості використання службового та неслужбового часу, неухильного дотримання умов контракту обома його сторонами – державою в особі командування військових частин і контрактниками.

Перехід ЗС на контрактний принцип комплектування особовим складом є сьогодні безальтернативним напрямом професіоналізації армії і має бути завершений у якомога стислі, але економічно обґрунтовані терміни.

Стан переходу ЗС України на контрактний принцип комплектування та великий обсяг невирішених проблем вимагають рішучих кроків з визначення остаточного варіанту стратегії професіоналізації армії.

Повний перехід ЗС на контрактний принцип комплектування є завданням не кінця 2010р. (або нового визначеного терміну), а всієї наступної перспективи. Економічно не обґрунтований поспіх може обернутися для армії відчутними внутрішніми (диспропорції між різними категоріями військовослужбовців) і зовнішніми (зниження престижу та конкурентоспроможності військової професії через коливання на ринку праці) наслідками.

Однією з головних проблем нинішнього етапу розвитку ЗС (та України загалом) є політична неготовність на рівні вищого державного керівництва та низька здатність на відомчому рівні вирішувати складні, взаємопов'язані завдання розвитку ЗС в умовах жорстких ресурсних обмежень.

Розв'язання проблеми переходу ЗС України на контрактний принцип комплектування є загальнодержавним завданням і передбачає спільну, скоординовану діяльність багатьох органів влади. Всі аспекти професіоналізації армії мають бути не лише враховані під час розв'язання цієї проблеми, а й узгоджені між собою за результатами, часом, ресурсами.

Свочасне розв'язання комплексної проблеми професіоналізації української армії вимагає пошуку нових, нестандартних підходів. Загалом, ефективний розвиток ЗС України (як і розвиток інших сфер життєдіяльності суспільства) можливий винятково за умов значного зростання рівня ВВП, удосконалення процесу державного стратегічного планування, визначення економічно обґрунтованих і технологічно узгоджених пріоритетів і завдань розвитку ЗС та інших структур сектору безпеки. ■

4. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Професіоналізація Збройних Сил України є об'єктивно зумовленим як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками складним процесом реформування війська, спрямованим на створення невеликої за чисельністю, навченої, добре озброєної армії. За багатьма параметрами, цей процес перетнув ту межу, за якою його можна було б без проблем і значних витрат повернути у зворотному напрямі. З огляду на вимоги до боєздатності армії, він має бути завершений у стислі терміни.

Складність завдань із створення професійної армії в Україні полягає насамперед у необхідності одночасного виконання взаємопов'язаних і збалансованих заходів структурної трансформації, переходу на контрактний принцип комплектування, вдосконалення системи підготовки особового складу та військ (сил), оновлення парку озброєнь і військової техніки (ОВТ).

На завершальному етапі переходу Збройних Сил на контрактний принцип комплектування щорічні темпи зростання чисельності військовослужбовців за контрактом мають змінитися на більш високі (з 1-2% на попередньому етапі до 18% – протягом 2008-2011рр.). Мають бути зменшена плінність кадрів і підвищена якість контингенту контрактників.

Попри наявність у суспільстві та експертному середовищі певного консенсусу із загальних питань професіоналізації української армії, останнім часом серед окремих політиків, експертів і самих військовослужбовців зростають сумніви в раціональності, пріоритетах і перспективах цього процесу.

Підставами цих сумнівів є як фінансові, так і організаційні недоліки, а також політичні спекуляції навколо термінів завершення переходу армії на контрактну основу. Всі ці обставини піддають загрози виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр.

Зокрема, наслідками подовження існуючої практики недостатнього фінансування потреб Збройних Сил буде зрив планів переходу Збройних Сил на контрактний принцип комплектування та критичне зниження рівня технічної готовності парку ОВТ. За цих умов скасування призову у 2009р. призведе до фактичного підриву боєздатності Збройних Сил через їх недоуконкомплектування особовим складом.

Не менш небезпечним є підхід до питання створення контрактної армії переважно як “проблеми 2010р.” Неврахування перспективних глобальних і внутрішніх тенденцій, динаміки вітчизняних ринків праці та житла, змін в інших секторах життєдіяльності суспільства і Збройних Сил створює ризики поглиблення існуючих і виникнення нових негативних явищ у процесі створення та утримання професійної армії.

Головними проблемами, що зумовлюють нинішню критичну ситуацію з реформуванням оборонного сектору держави і ставлять під загрозу перспективи професіоналізації Збройних Сил є:

у політичному аспекті – відсутність сильної політичної волі та узгодженої позиції гілок, інститутів, структур влади щодо зовнішньополітичного курсу України та здійснення внутрішніх реформ, зокрема, в секторі безпеки і оборони;

у ресурсному аспекті – неналежний рівень фінансування потреб на утримання, розвиток і трансформацію Збройних Сил;

в організаційному аспекті – неготовність керівництва Міністерства оборони і Збройних Сил до ефективної реалізації заходів воєнної реформи, що виявляється, зокрема,

у відсутності консенсусу навколо ідеології, пріоритетів і шляхів реформування, в неефективному використанні бюджетних коштів і намаганні виправдати прорахунки та бездіяльність недостатнім бюджетним фінансуванням.

Поряд з головними, слід виокремити супутні проблеми, що гальмують процес професіоналізації Збройних Сил і створюють додаткові ризики зниження рівня обороноздатності держави.

На загальнодержавному рівні:

- політична ангажованість окремих заходів, їх поверховий характер і недостатня обґрунтованість;
- низька якість державного стратегічного менеджменту, недостатня професійність кадрового складу органів управління, подовження спроб вирішувати нові проблеми старими методами;
- низький рівень оперативності та ефективності міжвідомчої взаємодії в частині забезпечення питань безпеки і оборони;
- недостатня економічна база державного та оборонного бюджетів (невеликий обсяг ВВП, значний рівень його “тінізації”), що принципово обмежує запровадження ефективної структури бюджетних видатків, нівелює визначення пріоритетних напрямів реформування та розвитку Збройних Сил, піддає сумніву можливість виконання прийнятих планів;
- недостатні обсяги фінансування потреб в озброєннях, гальмування процесів реструктуризації вітчизняної оборонної промисловості та вдосконалення законодавчої бази міжнародного військово-технічного співробітництва (зокрема, запровадження офсетних схем закупівлі озброєнь), що поглиблюють проблему переозброєння армії, піддають сумніву рівень її професійності, зумовлюють зниження ефективності та підвищення небезпеки військової діяльності;
- збереження практики недофінансування потреб Збройних Сил, що стримує процес їх реформування і свідчить про те, що завдання Державної програми не перетворилися на загальнодержавні;
- подовження практики фінансування потреб Збройних Сил через спеціальний фонд Державного бюджету (до 20%), завдання з наповнення якого покладаються на самі Збройні Сили та інші відомства за відсутності належних механізмів відповідальності; щорічне наповнення цього фонду на 30-40% запланованих обсягів негативно позначається на виконанні завдань Збройних Сил;
- збереження за Збройними Силами, Міністерством оборони невластивих їм функцій і завдань (зберігання, утилізація, реалізація надлишкового майна, ведення господарської та інших видів діяльності, не пов'язаних безпосередньо із забезпеченням обороноздатності держави).

На рівні Міністерства оборони і Збройних Сил:

- практика недостатньої деталізації бюджетних запитів Міністерства оборони, що з одного боку, зумовлює їх недостатню обґрунтованість (та як наслідок – у Державному бюджеті передбачаються кошти в обсягах, менших, ніж замовлялося), а з іншого – ускладнює облік і контроль цільового ефективного використання виділених коштів, уможливаючи таким чином зловживання в цій сфері;
- продовження фінансування одних напрямів воєнної реформи за рахунок інших, що з великою вірогідністю може спричинити дисбаланс між

складовими цілісного процесу створення професійних Збройних Сил;

- неузгодженість процесів структурної трансформації Збройних Сил, підготовки військ (сил), технічної модернізації і комплектування армії особовим складом, що призводить до нецільового та неефективного витрачання коштів;
- брак інноваційних підходів до розв'язання найбільш критичних для забезпечення мотивації і конкурентоспроможності професійної військової служби проблем (зокрема, грошового та житлового забезпечення військовослужбовців-контрактників), що ускладнює отримання бажаних результатів і, своєю чергою, може дискредитувати ідею переходу армії на контрактну основу;
- висока плинність кадрів через невинуватеність очікувань у забезпеченні державою соціальних гарантій і неспроможність командирів забезпечити виконання умов контракту, що знижує ефективність Збройних Сил і зумовлює додаткове навантаження на систему їх комплектування особовим складом;
- низька якість підготовки офіцерського складу до роботи в умовах комплектування військ (сил) особовим складом за контрактом, відсутність міцного сержантського корпусу, застарілі традиції армійських відносин, недостатня увага до запровадження у військових колективах нових форм відносин між офіцерським складом і підлеглими-контрактниками;
- незавершеність впровадження в Міністерстві оборони і Збройних Силах ефективних автоматизованих систем обліку особового складу, ОВТ, майна, які б охоплювали всі рівні оперативного та адміністративного управління і працювали в реальному масштабі часу, що заважає узгодженню планів забезпечення життєдіяльності та реформування Збройних Сил за окремими напрямками, ускладнює спроби запровадити комплексний підхід до професіоналізації армії;
- неефективне використання знань і досвіду іноземних радників, які працюють при Міністерстві оборони та Генеральному штабі Збройних Сил; некритичне копіювання зарубіжного досвіду або вибіркове застосування його окремих елементів, що призводить до порушення логіки процесів реформування та дискредитує позитивний досвід в очах військовослужбовців, політиків і громадськості.

На думку експертів Центру Разумкова, розв'язання комплексної проблеми професіоналізації Збройних Сил України вимагає нестандартних підходів, систематизації зусиль на державному та відомчому рівнях.

Враховуючи зарубіжний досвід, стрімкі зміни військово-політичної ситуації в регіоні і світі, незавершеність воєнної реформи та відсутність чітких зовнішніх гарантій безпеки країни, доцільним є запровадження законодавчої норми, що передбачає можливість тимчасового повернення до призову та чітко встановлює умови, за яких можливе відновлення призову, а також визначає механізм прийняття та виконання рішення про відновлення та термін дії призову.

Як пріоритетний напрям забезпечення зовнішніх гарантій безпеки, суверенітету та територіальної цілісності країни має розглядатися питання набуття Україною повноправного членства в Організації Північноатлантичного Договору.

З метою завершення в якомога стислі терміни повного переходу Збройних Сил на контрактний принцип комплектування, Центр Разумкова пропонує план першочергових заходів, спрямованих на виконання наступних взаємопов'язаних завдань:

Воєнно-політичні аспекти

- провести засідання РНБО, на якому розглянути питання про стан виконання вимог законодавства

України (Закон “Про основи національної безпеки”, Воєнна доктрина України) в частині, що стосується забезпечення зовнішніх гарантій безпеки та реформування оборонної сфери, скоригувати та узгодити програми реформування Збройних Сил, розвитку ОВТ та реструктуризації оборонної промисловості (до кінця 2008р.);

- використати всі доступні механізми (дипломатичні важелі, розширення та поглиблення партнерства з НАТО, участь у спільних програмах і заходах на багатосторонньому та двосторонньому рівнях) для забезпечення зовнішньої підтримки політики України євроатлантичної інтеграції (до кінця 2008р.).

Запровадження механізмів координації діяльності органів влади

- закріпити у Збройних Силах і поширити на державний рівень практику стратегічного планування розвитку; підготувати та внести на розгляд Верховної Ради законопроект “Про засади державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України” (до кінця 2008р.);
- запровадити дієвий контроль з боку РНБО над забезпеченням органами влади виконання програм, планів, завдань військового реформування, в т.ч. переходу армії на контрактний принцип комплектування; процедури контролю мають передбачати відповідальність не органів управління, а конкретних посадових осіб (у II півріччі 2008р.);
- скасувати практику фінансування потреб Збройних Сил через спеціальний фонд Державного бюджету (починаючи з 2009р.);
- запровадити практику щорічної оцінки стану виконання програм реформування Збройних Сил, оцінки обсягу невиконаних завдань, економічно обґрунтованого коригування програм і планів на залишок планового періоду; внесення відповідних змін до завдань конкретних виконавців і графіків виконання (під час підготовки бюджетного запиту Міністерства оборони);
- запровадити в Міністерстві оборони, Генеральному штабі, інших органах виконавчої влади процедури програмно-цільового планування, які надають можливість враховувати та узгоджувати у відповідних програмах і планах різномірні за змістом, різношвидкісні процеси розвитку та забезпечення життєдіяльності Збройних Сил, здійснювати комплексне економічне обґрунтування та оцінку ресурсних потреб (до 2011р., згідно з графіком розробки та впровадження Єдиної системи управління адміністративно-господарськими процесами у Збройних Силах);
- довести деталізацію програм і планів розвитку Збройних Сил до рівня, на якому описується обмін проміжними та завершеними результатами між усіма виконавцями, що дає можливість визначити взаємозв'язки між виконавцями, критичні точки процесу виконання планів, параметри контролю та оцінити реальну вартість запланованих робіт (під час підготовки бюджетного запиту Міністерства оборони на 2009р.).

Підготовка військ (сил) та особового складу

- з урахуванням заходів зі створення міцного сержантського корпусу та підвищенням його ролі у вихованні та підготовці солдатів переглянути та вдосконалити систему підготовки молодших офіцерів (до кінця 2008р.);
- послідовно впроваджувати у практику підготовки особового складу ефективних і ресурсозберігаючих технологій (тренажерів), узгодити плани надходження до військ нових тренажерів з планами технічної модернізації (врахувати під час розробки Державного оборонного замовлення на 2009р. і наступні роки).

Технічна модернізація Збройних Сил

- забезпечити підготовку та розгляд Верховною Радою України законопроектів стосовно: застосування офсетних (компенсаційних) програм імпорту товарів військового призначення та подвійного використання для забезпечення національної безпеки і оборони; створення сприятливих умов для залучення до вітчизняної оборонної промисловості іноземних інвестицій та надання гарантій їх захисту; застосування механізму поставок ОВТ в лізинг, кредит, у залік державного боргу на безоплатній основі (до кінця 2008р.);
- з урахуванням потреб Збройних Сил, досягнутих результатів, пропозицій з реформування оборонної промисловості, прогнозів стосовно ресурсного забезпечення та термінів удосконалення законодавчої бази переглянути пріоритети і скоригувати чинну Державну програму розвитку озброєнь і військової техніки до 2015р. (до кінця 2008р.), узгодити її з перспективними планами основних заходів щодо забезпечення переходу Збройних Сил до комплектування військовослужбовцями за контрактом (внесені зміни врахувати під час розробки Державного оборонного замовлення на 2009р. і наступні роки).

Комплектування особовим складом за контрактом

- удосконалити форму контракту з визначенням у ньому конкретних зобов'язань сторін і відповідальності за їх невиконання (до кінця 2008р.);
- передбачити в бюджетах Міністерства оборони та інших силових відомств кошти на компенсацію кандидатам на контрактну службу витрат на збір необхідних документів, максимально спростити ці процедури (починаючи з 2009р.);
- поширити практику інформування громадськості про вакансії у Збройних Силах і вимоги до кандидатів на відповідні посади через регіональні центри зайнятості (до кінця 2008р. та на наступну перспективу);
- запровадити ефективні механізми (спеціальні групи, курси) військово-професійної підготовки та патріотичного виховання молоді за участі місцевих органів влади, громадських організацій військових частин, військових комісаріатів, територіальних центрів комплектування (починаючи з 2009р.).

Соціальні гарантії

- скасувати практику зупинення в законах про Державний бюджет фінансування визначених іншими законами України пільг військовослужбовцям (починаючи з нової редакції Державного бюджету на 2008р.);
- з метою розв'язання житлової проблеми Міністерству оборони поступово відмовитися від практики надання постійного житла військовослужбовцям, які проходять військову службу у Збройних Силах; головну увагу та фінансові ресурси зосередити на забезпеченні службовим житлом, виплаті компенсацій за його оренду та запровадженні механізмів пільгового житлового кредитування військовослужбовців, юридичному оформленні та ресурсному забезпеченні державних зобов'язань і правил їх обігу на ринку цінних паперів (починаючи з 2009р.);
- припинити практику видання нормативно-правових документів, які містять державні зобов'язання соціальних гарантій військовослужбовцям, що є необґрунтованими популістськими обіцянками, і такі, що можуть призвести до виникнення правових диспропорцій в суспільстві (зокрема, прийом осіб, які погодилися на контрактну військову службу замість строкової, до вищих навчальних закладів без іспитів) і в соціальному забезпеченні різних категорій військовослужбовців.

Проходження служби військовослужбовцями за контрактом

- поширити процес запровадження централізованої системи кадрового менеджменту на військовослужбовців-контрактників (до кінця 2008р.);
- чітко визначити на законодавчому рівні регламентацію службового та неслужбового часу, а також відповідальність за її дотримання (до кінця 2008р.);
- передбачити в оборонному бюджеті та вжити заходів з удосконалення інфраструктури військових частин, гарнізонів з метою забезпечення потреб військовослужбовців і членів їх сімей в освіті, соціально-побутових і культурних послугах, відпочинку (під час формування бюджетного запиту на 2009р.);
- запровадити при відомчих вищих навчальних закладах силових структур мобільні групи виховної і психологічної підготовки з функціями: моніторингу морально-психологічного клімату в колективах, розробки рекомендацій та надання консультацій командирам та особовому складу тощо (починаючи з 2009р.).

На наступну перспективу плани професіоналізації Збройних Сил та інших силових структур мають враховувати зміни геополітичної ситуації, внутрішню соціальну, економічну та демографічну динаміку, комплексний характер передбачених заходів, що вимагає запровадження потужної міжвідомчої служби науково-аналітичної підтримки та супроводу.

З метою запобігання виникненню певних диспропорцій в суспільстві, секторі безпеки і всередині Збройних Сил, плани заходів з професіоналізації мають бути узгоджені за наступними напрямками:

- фактичні і прогнозовані зміни військово-політичної обстановки в регіоні та світі;
- динаміка функцій і завдань Збройних Сил, перспективи скорочення та вдосконалення їх структури, підвищення вимог до особового складу, чисельне скорочення та комплектування особовим складом з раціональним розподілом штатних посад за військово-обліковими спеціальностями та категоріями військовослужбовців, у т.ч. тих, які проходять службу в резерві;
- перспективи надходження до військ нових ОВТ та формування замовлення на набір і підготовку особового складу за відповідними військово-обліковими спеціальностями;
- становлення у Збройних Силах міцного сержантського корпусу та раціональний розподіл повноважень і відповідальності між офіцерами та сержантами (старшинами), забезпечення здорового морально-психологічного клімату у військових колективах;
- зміни на ринках праці, житла, зростання культури безпеки в суспільстві і постійне вдосконалення системи комплектування армії за контрактом;
- динаміка соціально-економічного розвитку суспільства та підвищення привабливості та ефективності контрактної служби і служби в резерві, дотримання балансу у правовому та соціальному забезпеченні всіх категорій військовослужбовців, у т.ч. в інших силових структурах, і найменш захищених прошарків населення, запобігання погіршенню морально-психологічного клімату в армії і суспільстві.

Головними чинниками успішного розвитку професійних Збройних Сил України є: наявність політичної волі, вміле керівництво та невідворотна відповідальність на всіх рівнях; постійний науково-аналітичний супровід розробки і втілення планів професіоналізації; своєчасне коригування програм і планів та їх належне фінансове забезпечення. ■

СТАН І НАПРЯМИ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: ПОЗИЦІЇ ПОЛІТИКІВ І ФАХІВЦІВ¹



Сергій ГРИНЕВЕЦЬКИЙ,
народний депутат України,
перший заступник голови
Комітету з питань національної
безпеки і оборони

– Як Ви оцінюєте перебіг реформування Збройних Сил України? Які напрями реформи є найбільш критичними на сучасному етапі?

Найбільшою проблемою в реформуванні Збройних Сил України, на мій погляд, є незадовільне матеріально-фінансове забезпечення. На жаль, ті гроші, що виділені сьогодні, не можуть стимулювати та забезпечувати якісне оновлення української армії. Жодного року Збройні Сили не отримували навіть мінімально необхідної суми, тому сьогодні можна з упевненістю сказати, що в разі подальшого реформування армії з такою “допомогою” держави, воно може продовжуватися нескінченно, і ми ніколи не будемо мати боєздатних Збройних Сил, які могли б у світі сучасних війн дати адекватну відповідь будь-якому противнику. На щастя, сьогодні Україна користується достатнім авторитетом на міжнародній арені, і не має явних воєнних загроз.

Тим не менш, вважаю, що дуже критичним напрямом на сучасному етапі реформування Збройних Сил є їх комплектування військовослужбовцями за контрактом, оскільки на сьогодні рівень їх грошового забезпечення є нижчим за середній рівень заробітної плати в Україні. З таким рівнем грошового забезпечення служба за контрактом навряд чи стане конкурентоспроможною на ринку праці.

Крім того, незважаючи на те, що зараз українська армія укомплектована до штатної потреби основними видами озброєнь і військової техніки, їх якість і технічні характеристики залишають бажати кращого. Лише в останні два роки військовому керівництву вдалося знайти відповідні кошти та певною мірою

завантажити вітчизняні оборонні підприємства своїми замовленнями. Звісно, цього замало. Але з урахуванням того, що до цього часу ці підприємства практично не отримували жодних замовлень і знаходилися в занепаді, то саме такі нові програми як “Корвет”, танк “Оплот”, розробка нового багатофункціонального ракетного комплексу та радіоелектронних радарних станцій допомагають відновити їх виробничий потенціал, створити нові робочі місця та дати можливість вітчизняним Збройним Силам отримати нові сучасні озброєння та техніку.

Водночас, не слід забувати про регулярність та інтенсивність бойової підготовки. Вважаю, що з кожним роком її інтенсивність і якість мають підвищуватися з урахуванням викликів і специфіки сучасних воєнних конфліктів.

– Якими є найбільш вірогідні терміни завершення повної професіоналізації української армії і чому?

Я схилиюся до думки військових, які вже озвучували вірогідні терміни завершення повної професіоналізації Збройних Сил. Все, що майже рік тому з цього приводу заявляли деякі політичні сили, вважаю нездійсненними обіцянками. Але ми знову повертаємося до обов’язкової умови – повного фінансування запитів, які надходять від Міністерства оборони. А це становить не менше 2% ВВП країни. В сучасному світі контрактна армія – це необхідність. Вважаю, що керівництво держави, розуміючи це, зможе конкретними бюджетними вливаннями допомогти українській армії і нарешті зробити її контрактною, що повністю підтримується всім українським суспільством.

– Хто повинен відігравати провідну роль у реформуванні оборонної сфери держави і чи достатньо для цього наявних правових механізмів?

На цей час усі державні інституції, залучені до реформування оборонної сфери, спроможні довести справу професіоналізації до логічного завершення. І Президент, і РНБО, і Уряд з Парламентом та Міністерством оборони мають спільну точку зору на ці процеси та достатньо важелів впливу. Тому вони мають мобілізувати зусилля на виконанні пріоритетних завдань у справі досягнення спільного результату – створенні сучасних Збройних Сил України.

¹ Заочний Круглий стіл проведений у квітні-травні 2008р. Центр Разумкова звернувся з проханням взяти участь у Круглому столі до керівників провідних політичних партій, представлених у Верховній Раді, а також керівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Міністерства оборони, Генерального штабу Збройних Сил України, командування Внутрішніх військ МВС України. Позиції учасників, які погодилися взяти участь у Круглому столі, подаються в алфавітному порядку.

– Наскільки престижною і привабливою є військова служба в Україні сьогодні?

Слід пам'ятати, що, незважаючи на хронічне недофінансування українських військових, за рівнем довіри населення серед державних інституцій вони посідають перше місце. Люди вірять своїм захисникам, і подбати про забезпеченість військових має саме керівництво держави. Я впевнений, що коли наш військовий припинить думати про низький рівень оплати своєї праці, про те, куди йому наступного місяця доведеться переїжджати, зважаючи на підвищення цін за найм житла, бігати по ринках і купувати нову форму одягу, а не отримувати її зі складу, це автоматично призведе до підвищення престижу професії військового. ■



Сергій КИРИЧЕНКО,
генерал армії України,
начальник Генерального штабу –
головнокомандувач
Збройних Сил України

– Як Ви оцінюєте перебіг формування Збройних Сил України? Які напрями реформи є найбільш критичними на сучасному етапі?

Реформування Збройних Сил здійснюється відповідно до Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр., яка була затверджена і введена в дію Указом Президента України №1862 від 27 грудня 2005р. (далі – Державна програма).

Видатки на оборонну сферу, які виділяються Міністерству оборони, не дозволяють вийти на показники Державної програми. Так, у 2006-2007рр. Міністерство недоотримало в цілому 4,5 млрд. грн. (у 2006р. – 2,3 млрд. грн., у 2007р. – 2,2 млрд. грн.), а в Державному бюджеті України на 2008р. оборонному відомству передбачені асигнування в розмірі 9,9 млрд. грн. (1,07% ВВП), або 57,1% потреби, яка становить 17,4 млрд. грн.

Критичними напрямками реформування Збройних Сил на цей час є наступні:

- технічна модернізація та закупівля нового озброєння та військової техніки;
- удосконалення підготовки військ (сил);
- перехід до комплектування військовослужбовцями військової служби за контрактом;
- реалізація соціальних гарантій військовослужбовців і членам їх сімей та забезпечення житлом.

Згідно з офіційними даними, Збройні Сили через хронічне недофінансування наблизилися до критичної межі, коли дві третини літаків і вертольотів не можуть піднятися у повітря, а понад половина бойових кораблів і суден забезпечення не готові виконати завдання в морі. Третина зразків озброєння та техніки за своїми бойовими можливостями морально застаріла.

Довідково: Міністерством оборони вживається ряд заходів, спрямованих на переозброєння Збройних Сил. Так, з початку 2008р. прийнято на озброєння 57 одиниць

автомобілів вітчизняного виробництва (КраЗ). Проводиться робота щодо закупівлі для потреб Збройних Сил 20 танків Т-64 ТМ "Булат", ведеться розробка багатофункціонального ракетного комплексу, танків "Оплот", корабля класу "корвет", модернізація літаків МіГ-29 і Су-25, подовження термінів технічної придатності зенітного ракетного комплексу ППО С-300П.

Обмежене фінансування залишається головною проблемою забезпечення належної підготовки військ (сил). Протягом 2005-2007рр. обсяги призначених на підготовку коштів, порівняно із запланованими показниками, поступово знижувалися, а збільшення фінансування в абсолютних цифрах не компенсувало підвищення вартості необхідних Збройним Силам матеріальних ресурсів, насамперед – паливно-мастильних матеріалів, необхідних для проведення навчань із застосуванням військової техніки. Тому головні зусилля в бойовій підготовці військ (сил) у 2007р. були зосереджені на забезпеченні якісного навчання винятково військових частин і підрозділів зі складу Об'єднаних сил швидкого реагування.

З метою забезпечення повного та якісного переходу Збройних Сил до комплектування військовослужбовцями військової служби за контрактом, визначення конкретних заходів і деталізації завдань військам (силам), Генеральним штабом Збройних Сил розроблений деталізований до військової частини включно поквартальний Перспективний план основних заходів щодо забезпечення переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, на 2008-2010рр. (далі – Перспективний план), 5 лютого 2008р. затверджений Міністром оборони України.

В основу Перспективного плану покладено об'єднані показники орієнтовної потреби обсягів фінансового забезпечення зазначених заходів. При цьому, загальна потреба Збройних Сил на 2008-2010рр. становить 49 669 640 400 грн., у т.ч. за роками:

2008р. (за умови фінансування Міністерства оборони на рівні 2% ВВП) – 11 034 629 400 грн.;

2009р. (3% ВВП) – 18 054 235 500 грн.;

2010р. (3% ВВП) – 20 580 775 500 грн.

Водночас, уже цього річного бюджет Міністерства оборони (9,9 млрд. грн.) не забезпечує виконання заходів Перспективного плану у 2008р. і піддає сумніву завершення повного переходу Збройних Сил на професійну основу до кінця 2010р.

Проблемним залишається питання забезпечення військовослужбовців житлом. Незважаючи на те, що протягом 2005-2007рр. побудовано (придбано) 12,6 тис. квартир для військовослужбовців, на квартирному обліку залишається понад 51 тис. військовослужбовців, у т.ч. 12,4 тис. (24%) – військовослужбовці, звільнені в запас або відставку, 20 тис. (39%) – очікують на житло понад 10 років.

Вирішення житлового питання потребує спільних зусиль центральних і місцевих органів влади. Міністерство оборони вживає всіх можливих заходів для реалізації права військовослужбовців Збройних Сил на житло, шукає шляхи вирішення цієї проблеми. Водночас, виконання житлових програм Міністерства оборони ускладнюється недосконалістю та неузгодженістю нормативно-правових актів, що регулюють

процеси будівництва (придбання) житла, а також тривалістю, ускладненістю та високою вартістю тендерних процедур. Крім того, чинні нормативні акти не дозволяють Міністерству оборони використовувати такі джерела фінансування як пільгове та іпотечне кредитування, житлові сертифікати, цінні папери тощо.

– Якими є найбільш вірогідні терміни завершення повної професіоналізації української армії і чому?

За умови забезпечення фінансування потреб Міністерства оборони у 2008р. на рівні 2% ВВП та у 2009-2010рр. на рівні 3% ВВП, завдання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр., які стосуються їх переходу до кінця 2010р. на професійну основу буде виконано у визначений термін.

У випадку недофінансування протягом 2008-2010рр. потреб Міністерства оборони, визначити термін завершення повної професіоналізації Збройних Сил дуже складно, найвірогідніше цей термін буде перенесено на більш пізній час.

– Хто повинен відігравати провідну роль у реформуванні оборонної сфери держави та чи достатньо для цього наявних правових механізмів?

Провідна роль у реформуванні оборонної сфери держави належить Раді національної безпеки і оборони України – як дорадчому органу при Президенті України – Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України, який виконує функції управління сектором безпеки держави (оцінка безпеки, забезпечення прийняття воєнно-політичних рішень у галузі безпеки та оборони, розвиток сектору безпеки, його оборонної складової тощо), та Кабінету Міністрів України, який відповідає за організацію ресурсного забезпечення функціонування (розвитку) сектору безпеки України та його оборонної складової.

Наявних правових механізмів для реформування оборонної сфери в Україні достатньо, але рівень їх ефективності та оперативності є дуже низьким.

– Наскільки престижною і привабливою є військова служба в Україні сьогодні?

Сьогодні військова служба в Україні є недостатньо престижною і привабливою через наступні чинники:

- недостатня забезпеченість військовослужбовців постійним (службовим) житлом;
- недостатність грошового забезпечення всіх категорій військовослужбовців;
- відсутність можливості проведення повноцінної підготовки військ (сил) внаслідок недостатнього ресурсного забезпечення заходів бойової підготовки та низьких темпів оновлення (модернізації) озброєння та військової техніки;
- застарілість (відсутність) інфраструктури для відпочинку особового складу і членів їх сімей у позаслужбовий час;
- невирішеність у повному обсязі питань вивільнення військовослужбовців від виконання робіт, не передбачених посадовими обов'язками;
- невирішеність питань організації харчування за рахунок держави для всіх категорій військово-службовців.

Для підвищення престижу та конкурентоспроможності військової професії на ринку праці необхідно виконати низку системних заходів:

- удосконалення військово-патріотичної і виховної роботи у школах, закладах професійно-технічної освіти, вищих навчальних закладах;
- удосконалення нормативно-правової бази щодо прийняття на військову службу за контрактом та порядку її проходження;
- вирішення питань всебічного забезпечення військовослужбовцями, їх соціального захисту, надання розширеного переліку прав і гарантій;
- вивільнення особового складу від виконання завдань, не передбачених обов'язками за посадою;
- супроводження проходження військової служби військовослужбовцями, забезпечення їх належної підготовки відповідно до обраної спеціальності та забезпечення кар'єрного росту;
- забезпечення конкурентоспроможності заробітної плати військовослужбовця на ринку праці, впровадження низки заохочувальних премій і виплат.

З цією метою, Міністерством оборони та Генеральним штабом Збройних Сил розроблено згаданий вище Перспективний план, який передбачає впровадження трьох років:

- підвищити грошове забезпечення військовослужбовців за контрактом першого року служби (до 3 000 грн. на місяць), та відповідно грошового забезпечення всіх категорій військовослужбовців;
- створити фонд постійного та службового житла для офіцерів та військовослужбовців за контрактом;
- впровадити нову систему комплектування Збройних Сил військовослужбовцями рядового, сержантського і старшинського складу, яка передбачатиме створення професійного сержантського складу, системи його багаторівневої підготовки та кар'єрного росту;
- провести капітальний ремонт озброєння та військової техніки та відновити ресурс авіаційної техніки, яка залучатиметься для забезпечення інтенсивної підготовки особового складу військових частин ОСШР та ОСО;
- впровадити аутсорсинг у частині утримання військових містечок;
- забезпечити розвиток інфраструктури та функціонування навчальних військових частин (центрів) Збройних Сил;
- забезпечити весь особовий склад Збройних Сил повсякденною формою одягу відповідно до встановлених норм;
- запровадити харчування військовослужбовців всіх категорій за рахунок держави;
- передати найбільш важливі військові об'єкти під охорону структурними підрозділами Державної служби охорони при МВС України та ВОХОР.

А також до кінця 2010р. завершити перехід Збройних Сил до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом.

Крім того, Верховною Радою 11 квітня 2008р. прийнято в першому читанні проект Закону "Про внесення зміни до деяких законів України" (щодо змін у системі комплектування військ (сил) особовим складом (реєстр. №2223), що передбачає розширення кола громадян, які можуть бути прийняті на військову службу за контрактом до Збройних Сил, та вдосконалення порядку її проходження. ■



Олександр КИХТЕНКО,
генерал армії України,
командувач Внутрішніх військ
Міністерства
внутрішніх справ України

– Як Ви оцінюєте перебіг реформування Внутрішніх військ? Які напрями реформи є найбільш критичними на сучасному етапі?

Найбільш критичними є відсутність виваженої нормативно-законодавчої бази та недостатнє фінансування Внутрішніх військ в умовах переходу на військову службу за контрактом. Як результат – нестача службового житла, низький рівень грошового забезпечення, мінімальне забезпечення речовим майном, низький пакет соціального захисту, застарілість технічного стану озброєння і військової техніки.

– Якими є найбільш вірогідні терміни завершення повної професіоналізації Внутрішніх військ і чому?

Сьогодні Головне управління Внутрішніх військ здійснює ряд заходів, спрямованих на виконання вимог Президента та Уряду України щодо переходу Збройних Сил та інших військових формувань на комплектування посад рядового, сержантського і старшинського складу за контрактом до кінця 2010р. На наш погляд, за нинішнього стану справ у грошовому забезпеченні зазначеної категорії військовослужбовців, а також невирішеності питання забезпечення їх житлом, у т.ч. службовим, нерозв'язання ряду питань соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей, застарілості озброєння і військової техніки, значного збільшення числа контрактників найближчими роками очікувати не доводиться. Відповідно, за нинішніх темпів комплектування (списочне збільшення – близько 700 осіб на рік) перехід Внутрішніх військ на контрактну основу завершиться через 16-17 років, тобто у 2024-2025рр.

Водночас, за умов своєчасного вирішення насамперед питань житлового та фінансового забезпечення, створення належних соціально-побутових умов, забезпечення повсякденної життєдіяльності підрозділів та організації служби військ, умов проходження військової служби, організації дозвілля особового складу, а також затвердження Кабінетом Міністрів Державної цільової програми переходу Внутрішніх військ МВС України до комплектування військовослужбовцями військової служби за контрактом на 2008-2010рр., проект якої розроблений Головним управлінням Внутрішніх військ, перехід військ до повного комплектування за контрактом можливий до кінця 2010р.

– Хто повинен відігравати провідну роль у реформуванні сектору безпеки держави і чи достатньо для цього наявних правових механізмів?

Сектор безпеки України як єдина система стратегічного планування і кризового управління є сукупністю органів державної влади, військової організації держави, спеціальних державних і правоохоронних органів, відповідних структур міністерств і відомств, оборонно-промислового комплексу, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції і законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту військовими і невійськовими способами національних інтересів держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

На наш погляд, провідну роль у реформуванні сектору безпеки держави має відігравати Рада національної безпеки і оборони (РНБО) України, яка відповідно до ст.107 Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Крім цього, відповідно до Закону “Про Раду національної безпеки і оборони України” (1998р.), для опрацювання та комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного і прогностичного супроводження діяльності РНБО України за її рішенням у рамках коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть утворюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи. Так, під час проведення комплексного огляду сектору безпеки України (січень 2006р. – березень 2007р.) для координації дій при РНБО України була утворена Міжвідомча комісія з питань реформування правоохоронних органів.

Таким чином, можна вважати, що на сьогоднішній день у державі достатньо правових механізмів для того, щоб ефективно здійснювати наступне реформування сектору безпеки.

– Наскільки престижною і привабливою є військова служба в Україні сьогодні?

У Внутрішніх військах проводилося соціологічне опитування військовослужбовців з метою визначення соціально-побутових, морально-психологічних проблем, які впливають на стан комплектування підрозділів військовослужбовцями-контрактниками².

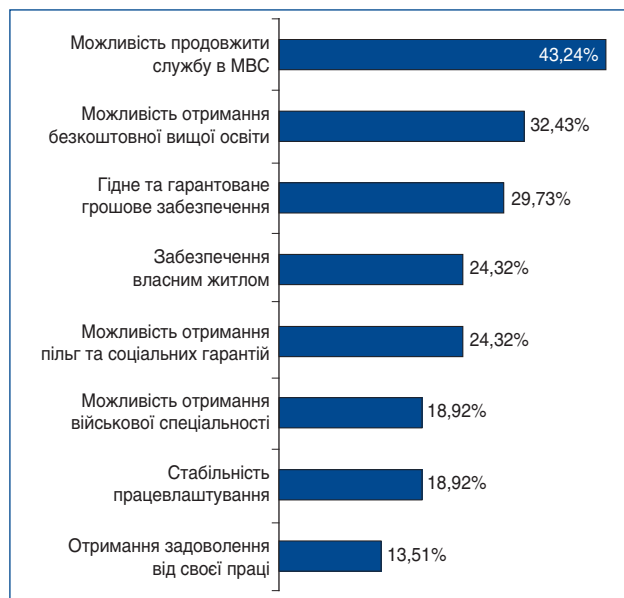
Результати опитування дають можливість побудувати рейтинги найбільш важливих, соціальних цінностей під час проходження військової служби за контрактом. Отже, на думку офіцерів, це: здоров'я, життя, честь, гідність, недоторканність, безпека.

На думку військовослужбовців-контрактників, найбільш пріоритетними цінностями військової служби є: захист Батьківщини; гідне грошове забезпечення; забезпечення власним або службовим житлом; можливість отримання військової спеціальності; можливість отримання вищої освіти безкоштовно; отримання задоволення від своєї праці.

² Опитано 16 544 військовослужбовців Внутрішніх військ.

Нарешті, на думку військовослужбовців строкової служби: можливість продовжити службу в МВС; можливість отримання вищої освіти безкоштовно; гідне та гарантоване грошове забезпечення; можливість забезпечення власним житлом та отримання пільг і соціальних гарантій; отримання задоволення від своєї праці; можливість отримання військової спеціальності і стабільність працевлаштування.

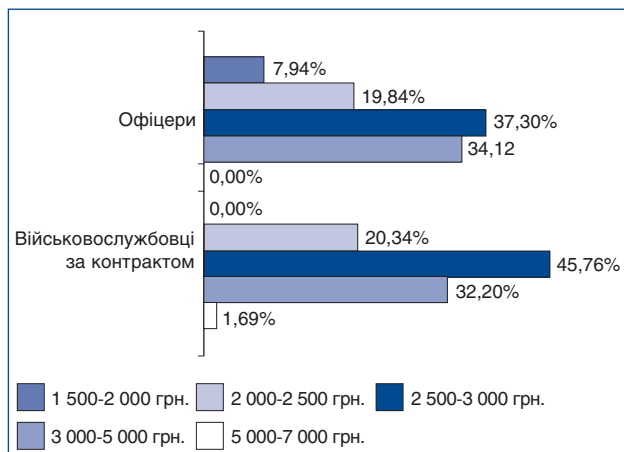
**Пріоритетні цінності військової служби за контрактом,
% опитаних військовослужбовців строкової служби**



Водночас, на думку військовослужбовців-контрактників, найбільш негативний вплив на проходження військової служби мають: недостатній рівень грошового забезпечення – 72%; відсутність житла – 54%; велике та непорядковане службове навантаження – 26%; відсутність перспектив кар'єрного росту – 9%³.

Під час опитування вивчалися також питання достатності грошового забезпечення, яке б влаштовувало кандидатів на службу за контрактом. Результати опитування показали: офіцери та військовослужбовці-контрактники вважають, що мінімальний рівень грошового утримання

**Бажаний рівень грошового забезпечення
військовослужбовців-контрактників,
% опитаних**



контрактника повинен бути не менше 1 500 грн., середній рівень – 2 500-3 000 грн.

Отже, можна стверджувати, що за умови забезпечення названих пріоритетів військова служба за контрактом набуде певного соціального престижу. ■



Олександр КУЗЬМУК,
генерал армії України,
народний депутат України,
Комітет з питань національної
безпеки і оборони

– Як Ви оцінюєте перебіг реформування Збройних Сил України? Які напрями реформи є найбільш критичними на сучасному етапі?

Збройні Сили – єдина структура із силових відомств, які мають Державну програму розвитку на 2006-2011рр., затверджену Указом Президента України №1862 від 27 грудня 2005р.

У розділі V “Очікувані результати виконання Програми” чітко закладені ті параметри, на які необхідно вийти на кінець 2011р. Таких параметрів 10. Якщо провести оцінку їх виконання, то лише міжнародне військове співробітництво, миротворчу та верифікаційну діяльність можна оцінити як “добре”.

“Незадовільно” оцінюються:

- система управління Збройних Сил, особливо готовність пунктів управління до виконання завдань за призначенням, їх забезпеченість сучасними засобами зв'язку, впровадження автоматизованих систем управління. Цифрова інтегральна мережа зв'язку Збройних Сил перебуває, фактично, в зачатковому стані, що не дає змоги створити єдиний інформаційний простір. При цьому, система зв'язку держави не сумісна із системою зв'язку Збройних Сил, не усунуто дублювання окремих завдань і функцій між ланками управління Міністерства оборони і Збройних Сил України, управлінські структури обтяжливі, існує багато управлінських органів, які дублюють один одного;
- функціональні структури Збройних Сил створені, але їх укомплектованість за штатами мирного та воєнного часу особовим складом, озброєнням і військовою технікою, матеріально-технічними засобами не відповідають показникам, закладеним у Державній програмі. Жоден компонент функціональних структур не в змозі вести автономно бойові дії, відповідно до завдань за призначенням;
- структура та укомплектованість посад вищого, старшого та молодшого офіцерського складу не відповідають визначеним показникам. Наприклад, у Державній програмі співвідношення повинно складатися: вищий і старший офіцерський склад – 40%, молодший – 60% загальної чисельності

³ 72% респондентів відзначили по два-три чинники.

офіцерського складу. Реально, на 1 квітня 2008р., це співвідношення складає 49% і 51%, відповідно. Полковників має бути не більше 5%, реально їх більше 8%;

- результати розвитку озброєння та військової техніки, системи логістики Збройних Сил, забезпечення житлом, інфраструктура держави і Збройних Сил є незадовільними.

У розділі Програми “Ризики та наслідки невиконання Програми” зазначено, що невиконання показників фінансування з Державного бюджету потреб Збройних Сил негативно вплине на строки та якість виконання Програми.

Проведено аналіз цього показника. На потреби Збройних Сил на 2006-2007рр. необхідно було виділити 19,032 млрд. грн.; реально Державним бюджетом виділено – 15,118 млрд. грн., профінансовано – 14,476 млрд. грн. (2006р. – 6,402 млрд. грн., 2007р. – 8,074 млрд. грн.), тобто, 76% запланованого.

“Зменшення обсягів видатків на потреби Збройних Сил на 10-30% спричинить невиконання планів їх утримання та розвитку, перенесення строків реалізації Програми, припинення реформування, завдасть невіправну шкоду справі будівництва армії нового типу та іміджу нашої держави на міжнародній арені. Збройні Сили внаслідок цього стануть небоездатними”.

Це цитата з Державної програми, тобто вже сьогодні можна говорити про необхідність термінового уточнення Державної програми та подовження терміну її виконання на один-два роки.

Якщо розставити акценти, то в найбільш критичному стані знаходяться (за значимістю):

- технічна модернізація та закупівля нових озброєнь;
- бойова підготовка;
- комплектування за контрактом.

– Якими є найбільш вірогідні терміни завершення повної професіоналізації української армії і чому?

Питання переходу Збройних Сил та інших військових формувань України на комплектування за контрактом було на державному рівні започатковано у 2002р. – з прийняттям Державної програми переходу Збройних Сил України на комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, затвердженої Указом Президента України №348 від 17 квітня 2002р.

Програмою передбачалося завершити перехід Збройних Сил на професійні засади комплектування до кінця 2015р., у три етапи. Як свідчить досвід будівництва та розвитку Збройних Сил у 2002-2007рр., запропоновані показники Програми, в цілому, були та залишаються реальними.

За цей період головні заходи Програми в основному виконані:

- усунуті обмеження з комплектування штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу за контрактом (захід №1, термін виконання – 2002-2004рр.);
- зменшився строк військової служби до 12 місяців (захід №3, термін виконання – 2004-2005рр.);
- прапорщики та мічмани переведені до категорії сержантів і старшин (захід №3, термін виконання – 2006р.);



- утворені територіальні центри комплектування військовослужбовцями за контрактом, головним завданням яких є здійснення відбору громадян для проходження військової служби за контрактом на посадах рядового, сержантського і старшинського складу та служби у військовому резерві (захід №13, термін виконання – 2002-2008рр.).

Загалом, із 47 головних заходів, спрямованих на виконання Програми, станом на 1 квітня 2008р., виконані повністю 16 (34%), частково – 12 (26%), знаходяться у стадії виконання – 19 (40%).

Державною програмою розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр., затвердженою Указом Президента України №1862 від 27 грудня 2005р., сплановано перехід до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, до кінця 2010р.

У передвиборних обіцянках Ю.Тимошенко цей термін визначався кінцем 2008р. – зі скасуванням призову на строкову службу та підвищенням не менше, ніж у п'ять разів, грошового забезпечення військовослужбовців.

Найбільш вірогідний термін завершення переходу Збройних Сил та інших військових формувань на комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, – кінець 2012р.

Чому 2012р., а не 2015р. як зазначено у першій Державній програмі?

На кінець 2015р. чисельність Збройних Сил мала становити 180 тис. військовослужбовців, у т.ч. близько 140 тис. солдатів і сержантів, а згідно з останніми розрахунками, на кінець 2011р. чисельність військовослужбовців складатиме 116 тис., у т.ч. близько 90 тис. солдатів і сержантів, тобто, на 50 тис. менше.

При цьому, необхідно вирішити наступні проблеми:

- підвищити рівень грошового утримання та забезпечити конкурентоспроможність військової служби за контрактом на ринку праці;
- до повного переходу Збройних Сил на контрактну основу забезпечити житлом 100% військовослужбовців;
- забезпечити в державі якісний призовний контингент, який можна використовувати як на контрактній, так і на строковій службі;
- покращити умови служби;
- підвищити рівень організації бойової підготовки.



– Хто повинен відігравати провідну роль у реформуванні оборонної сфери держави та чи достатньо для цього наявних правових механізмів?

Конституцією України чітко окреслено розподіл повноважень між Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Так, Верховна Рада визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики (п.5 ч.1 ст.85), організацію і порядок діяльності військових формувань і правоохоронних органів (ч.3 ст.17), затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (п.22 ч.1 ст.85). Кабінет Міністрів здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю (п.7 ст.116).

Отже, кожен орган державної влади повинен здійснювати свої повноваження у визначених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Президент України наділений статусом Верховного головнокомандувача Збройних Сил України, а також повноваженнями призначати на посади та звільняти з посад вище командування Збройних Сил, інших військових формувань, здійснювати керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави.

Діяльність Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина має бути спрямована на утримання політичної стабільності, громадянського миру та взаєморозуміння в суспільстві, формування і вдосконалення політико-правових, соціально-економічних і духовно-культурних засад суспільства.

Щодо законодавчої і нормативно-правової роботи, яка проводиться Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони та Кабінетом Міністрів. Комітетом розглянуто 10 законопроектів, які дають змогу більш якісного комплектування Збройних Сил та інших військових формувань. Зокрема, були розглянуті наступні питання:

- про дозвіл комплектувати Збройні Сили та інші військові формування України громадянами призовного віку, які мають не лише вищу або професійно-технічну освіту, але й повну загальну середню освіту;
- запровадження грошової компенсації замість отримання належного житла.

Велика увага в роботі Комітету в лютому-березні надавалася змінам і поправкам до Закону “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” з акцентом на двох параметрах:

- збільшення фінансування Збройних Сил та інших військових формувань і правоохоронних органів;
- відновлення соціальних гарантій усім категоріям громадян України, які були призупинені цим Законом.

Уряд України продовжує популістську політику, спрямовану на подальшу дестабілізацію ситуації з

комплектуванням Збройних Сил та інших військових формувань України військовослужбовцями військової служби за контрактом.

Прикладом цього є подання проекту Закону “Про внесення змін до деяких законів України” (щодо змін у системі комплектування військ (сил) особовим складом). Головною метою законопроекту є запровадження норм, відповідно до яких право прийняття на військову службу за контрактом набудуть усі придатні до військової служби громадяни призовного віку, які мають базову загальну середню освіту (дев’ять класів).

Також громадянам призовного віку буде запропоноване право вибору: строкова військова служба протягом року чи контрактна військова служба протягом двох років.

– Наскільки престижною і привабливою є військова служба в Україні сьогодні?

У Збройних Силах існує ряд проблем, які зменшують престиж і привабливість військової служби.

1. Недостатній, через обмежені можливості держави, рівень грошового забезпечення знижує конкурентоспроможність військової служби за контрактом на ринку праці.

Сьогодні рівень грошового забезпечення солдатів (матросів), сержантів (старшин), які проходять службу за контрактом, протягом першого року становить близько 1 000 грн. (\$200), залежно від посади, а в ОСШР – 1 150 грн.

Такий рівень грошового забезпечення не створює належних передумов для того, щоб військова служба була конкурентоспроможною на ринку праці України, незалежно від району дислокації військової частини.

2. Незадовільний стан забезпечення житлом. Розв’язати проблему забезпечення контрактників під час прийому на військову службу службовим житлом ні у 2008р., ні навіть до кінця 2011р. – практично неможливо.

3. Несприятливі умови служби. До них можна віднести насамперед виконання не пов’язаних з професійними обов’язками функцій (прибирання території, ремонт житлових приміщень, несення служби у внутрішньому наряді, у вартях тощо). Практика свідчить, що через такі несприятливі умови у військовослужбовців, які проходять службу за контрактом, зменшується мотивація до служби, а більшість із них змушені розривати контракт або не продовжувати його.

4. Незадовільний рівень організації бойової підготовки. Через недостатній рівень забезпечення паливно-мастильними матеріалами, несправність озброєння та військової техніки неприпустимо спрощуються заняття з бойової підготовки, що не сприяє підвищенню рівня професійної підготовки контрактників, негативно впливає на мотивацію до виконання службових обов’язків і спонукає їх до прийняття рішення про розірвання контракту або відмови від його продовження.

Крім того, вимагає істотних змін саме ставлення командирів до такої категорії військовослужбовців, якими є контрактники. Оскільки певне число командирів у службових стосунках з контрактниками продовжують діяти за старими стереотипами, які склалися на підставі стосунків з військовослужбовцями за призовом, це негативно впливає на моральний стан контрактників і спонукає їх до розірвання контракту або відмови від його продовження.

Хочу також наголосити на соціально-демографічній ситуації в державі. На військовому обліку зараз перебуває

близько 1,5 млн. громадян. Підлягають призову на військову службу – 0,5 млн. осіб.

Разом з тим, кожен півроку потенційними кандидатами для проходження військової служби (як строкової, так і за контрактом) у Збройних Силах, інших військових формуваннях і правоохоронних органах можуть бути до 32 тис. осіб, з яких лише 23 тис. осіб (71%) придатні до військової служби за контрактом за станом здоров'я і мають відповідну освіту.

З урахуванням того, що статистичний рівень працевлаштування не зайнятих трудовою діяльністю громадян чоловічої статі складає 44%, можливо призвати до 20 тис. осіб на рік.

Таким чином, лише спільна узгоджена робота всіх гілок влади дасть змогу зробити військову службу в Україні привабливою і престижною. ■



Микола ПЕТРУК,
генерал-полковник,
народний депутат України,
Комітет з питань національної
безпеки і оборони

– Як Ви оцінюєте перебіг реформування Збройних Сил України?

Згідно з вимогами Міністра оборони України, в Генеральному штабі, видах Збройних Сил відпрацьовані та затверджені начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України документи середньострокового та короткострокового оборонного планування.

З огляду на рішення Президента України, Міністра оборони України, начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України щодо збереження бойових частин, а також на систематичне недофінансування заходів розвитку, виникла розбіжність між реальним станом та Програмою розвитку Збройних Сил на 2006-2011рр., що потребує коригування плануючих документів на середньострокову перспективу. Наприклад, загальна заборгованість з фінансування Програми розвитку Повітряних Сил (ПС) складає 2 355 446,1 тис грн.

– Які напрями реформування є найбільш критичними?

Внаслідок хронічного недофінансування стан Збройних Сил України можна оцінити як критичний:

- технічний стан озброєння та військової техніки Збройних Сил не дозволяє в повному обсязі виконати завдання з оборони держави;
- існуюча система комплектування Збройних Сил військовослужбовцями військової служби за контрактом піддає сумніву виконання вимог Державної програми розвитку Збройних Сил на 2006-2011рр. щодо цього питання та потребує удосконалення;
- вкрай низькі темпи утилізації ракет, боєприпасів та інших небезпечних речовин (меланж)

призводять до стану, за якого Збройні Сили стають головним джерелом виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру;

- заходи бойової підготовки військ здійснюються лише з військовими частинами та підрозділами сил негайного реагування ОСШР, решта військ (сил) повноцінною бойовою підготовкою не займаються.

– Якими є найбільш вірогідні терміни переходу Збройних Сил України на контрактну основу?

Розглянемо проблему на прикладі ПС. З початку 2008р. в ПС прийнято на військову службу за контрактом 361 військовослужбовець, що відповідає затвердженому плану. Частина зазначеної категорії військовослужбовців, з урахуванням прапорщиків, станом на 12 травня 2008р., складає 57% загальної потреби (16 029 осіб).

Водночас, невирішеною залишається проблема значної плинності кадрів зазначеної категорії військовослужбовців, що привело до звільнення в запас з початку 2008р. 293 військовослужбовців за контрактом, що становить 81% чисельності прийнятих. Таким чином, реальне зростання чисельності складає лише 68 осіб. Збереження такої тенденції надалі ставить під загрозу виконання планового завдання щодо комплектування ПС військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом.

На мою думку, головними факторами, що впливають на плинність кадрів, є:

- повільні темпи зростання грошового забезпечення військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом;
- відсутність службового або постійного житла та недостатній рівень грошового утримання для найму житла;
- відсутність у командирів військових частин права вносити зміни до типового контракту, які б більш повно визначали умови проходження служби безпосередньо в конкретній військовій частині.

Тому для покращення стану справ з комплектування військових частин військовослужбовцями за контрактом Генеральному штабу Збройних Сил необхідно запропонувати розглянути можливість внесення змін до Положення про проходження військової служби в частині, що стосується права командирів військових частин вносити зміни до типового контракту залежно від особливостей проходження служби в конкретній військовій частині.

Департаменту фінансів Міністерства оборони необхідно підготувати та подати на розгляд Міністру оборони обґрунтовані пропозиції щодо механізму отримання грошової компенсації за найм житла в розмірі середньої вартості найму житла в конкретному регіоні України для військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом.

Міністерство оборони повинно ініціювати внесення змін до законодавчої і нормативної бази щодо спрощення умов укладання контракту. Протягом 2008-2009рр. забезпечити поступову заміну строкової служби службою за контрактом, активізувати агітаційну роботу пунктів призову військкоматів у регіонах, де існує високий рівень безробіття, сільській місцевості, вжити заходів зі створення системи пільг для військовослужбовців-контрактників,



забезпечити якісне навчання обраній військовій спеціальності та цікаву, напружену і водночас планову, з наявністю вільного часу та вихідних днів, службу у військових частинах. Мірою покращення стану справ з фінансуванням, необхідно поступово збільшувати грошове утримання та покращувати соціальні умови військовослужбовців за контрактом.

– Хто повинен відігравати провідну роль у забезпеченні заходів реформування Збройних Сил України?

Президент України в цих питаннях повинен поводитися як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України та забезпечувати безумовне виконання всіх завдань Державної програми реформування Збройних Сил на 2006-2011рр.

Уряд України повинен відігравати провідну роль у забезпеченні заходів реформування, а саме: координувати напрями розвитку ОВТ, утилізацію надлишкових ракет, боєприпасів, військового майна, небезпечних речовин, перехід Збройних Сил на контрактну основу, тримати на контролі та забезпечувати безперебійне фінансування Збройних Сил. Забезпечувати залучення державних підприємств профільних міністерств для утилізації надлишкових ракет, боєприпасів, військового майна, небезпечних речовин, у межах чинного законодавства проводити заходи щодо залучення бізнесових організацій для вирішення цих питань.

РНБО України повинна займатися питаннями визначення потенційних загроз Україні з боку інших держав. Спільно з Генеральним штабом визначати потребу в силах і засобах для протидії потенційним загрозам. Активно займатися питаннями підготовки до застосування Збройних Сил та інших військових формувань в умовах надзвичайного та воєнного стану, ініціювати проведення заходів професійної воєнної підготовки вищих посадових осіб держави, проведення спільних заходів оперативної підготовки Збройних Сил та інших силових структур.

Комітет Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони повинен здійснювати законодавче супроводження заходів реформування Збройних Сил.

– Наскільки престижною є служба у Збройних Силах України з урахуванням соціального забезпечення військовослужбовців? Яких заходів необхідно вжити, щоб підняти престиж цієї служби?

Служба не є престижною.

Необхідно більше платити, створити необхідні умови для занять бойовою та оперативною підготовкою,

внормувати службовий час, покращити соціальні умови служби та життя військовослужбовців. Забезпечити сучасний рівень ОВТ, всіх видів забезпечення.

Пропозиції:

1. Кабінету Міністрів України:

продовжити розвиток і вдосконалення нормативно-правової бази у сфері оборони, насамперед з питань забезпечення діяльності Збройних Сил, їх боєготовності та розвитку;

забезпечити потреби в додатковому фінансуванні Збройних Сил. Зазначені додаткові видатки бюджету спрямувати на:

- реалізацію програм розвитку ОВТ, впровадження інноваційних технологій в галузі оборони. При цьому забезпечення Збройних Сил новітніми зразками ОВТ, які розроблені вітчизняним оборонно-промисловим комплексом, вважати одним з пріоритетних завдань Уряду;
- вжиття запланованих на 2008р. заходів щодо створення контрактної армії;
- створення автоматизованої системи управління Збройних Сил та перехід на цифрову систему зв'язку;
- утилізацію непридатних для подальшого використання і зберігання надлишкових боєприпасів, компонентів ракетного палива, іншого військового майна, а також на розвиток інфраструктури.

2. Міністерству оборони України, Генеральному штабу Збройних Сил України:

забезпечити виконання у 2008р. заходів Державної програми розвитку Збройних Сил на 2006-2011рр., Державної програми переходу Збройних Сил до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, програми розвитку озброєння і військової техніки до 2015р.;

проаналізувати стан справ стосовно бойової та мобілізаційної готовності Збройних Сил. Зосередити пріоритетну увагу на виробленні комплексних завдань з підвищення бойової і мобілізаційної готовності Збройних Сил, насамперед – Об'єднаних сил швидкого реагування;

сформувати чітку вертикаль управління матеріально-технічним забезпеченням Збройних Сил. Сформулювати зрозумілі завдання підприємствам оборонно-промислового комплексу України на розробку, виробництво, модернізацію і ремонт зброї та військової техніки;

переглянути існуючу систему організації зберігання та підвезення ракет, артилерійських, інженерних боєприпасів і палива, необхідних для доукомплектування бригад (полків) під час приведення їх у бойову готовність. Спланувати необхідні кошти, залучити до виконання цих заходів відповідних автоперевізників на комерційній основі. Крім автоперевезень передбачити інші види перевезень;

не допустити подальшого розбалансування системи оперативного та матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил, вжити невідкладних організаційних заходів щодо створення єдиного органу управління всебічним забезпеченням, відновлення відповідної системи на всіх рівнях військового керівництва;

вивчити стан справ і прийняти відповідні рішення щодо оптимізації підготовки фахівців у навчальних центрах, порядку комплектування ними військових частин ОСШР з урахуванням забезпечення їх постійної готовності до виконання завдань за призначенням. ■

ТРАНСФОРМАЦІЯ ОБОРОННОЇ СФЕРИ – ВАЖЛИВО ЗРОЗУМІТИ ЧОТИРИ “П”¹



Стефан ГЛОВЕР,
радник Міністерства оборони України,
Велика Британія

Я з радістю отримав запрошення написати статтю для журналу “Національна безпека і оборона”, який видається Центром Разумкова – журналу, що високо цінується читачами. Мене попросили поділитися поглядами на проблеми трансформації сфери оборони, а також стосовно професіоналізму військових та цивільних службовців Збройних сил Великої Британії. У цій стислій статті ви знайдете мої думки, над якими зможете порозмірковувати. Але насамперед я хочу сказати, що мені надзвичайно подобається жити і працювати в Україні, де я щодня зустрічаюсь з людьми, які докладають усіх зусиль, аби зробити процес реформ (або трансформації) якомога більш ефективним.

Кар’єра державного службовця Міністерства оборони Сполученого Королівства дала мені можливість обіймати різні цікаві посади. У цей час, працюючи спеціальним радником з питань оборони при Міністерстві оборони України, я передаю українським колегам британський досвід і знання в цій галузі. До того я працював спеціальним радником з питань оборони при Міністерстві оборони Румунії. Якщо до цього додати всі мої попередні посади, то загалом я пропрацював у сфері оборони вже близько 30 років, багато з яких були присвячені роботі саме в галузі трансформації.

Міністерство оборони Великої Британії

Перш ніж перейти до власного досвіду, слід сказати кілька слів про підхід до управління сферою оборони у Великій Британії. Центральний апарат Міністерства оборони Сполученого Королівства відповідає за визначення стратегічного напрямку, планування, розподіл ресурсів та оцінку діяльності. Це об’єднаний орган, де військові та цивільні службовці працюють пліч-о-пліч на всіх рівнях. У британській моделі немає Генерального штабу як окремого органу. Міністри оборони (міністр і заступники – *ред.*) Сполученого Королівства (політичні діячі) відповідають за формулювання та запровадження оборонної політики і звітують перед Парламентом. Їм допомагають дві рівнозначні головні дорадчі особи: начальник Штабу оборони (професійний військовий, який власне є командувачем Збройних

сил і несе відповідальність за їх військові можливості) та Постійний секретар (цивільний службовець, відповідальний за військову політику, фінанси, управління та адміністративні питання).

Збройні сили Сполученого Королівства складаються з трьох видів: Сухопутні війська, Королівські Військово-повітряні сили та Королівські Військово-морські сили – загальною чисельністю близько 180 тис. військовослужбовців і приблизно 90 тис. цивільних працівників. Річний бюджет складає близько £34 млрд. (приблизно 2,5% ВВП) та розподіляється шляхом делегованого управління по всіх Збройних силах з метою заохочення ефективної та результативної діяльності.

Так само як і Збройні сили України, британські війська беруть участь у міжнародних операціях з підтримання

¹ Погляди, викладені в цій статті, належать винятково автору та не обов’язково збігаються з поглядами Міністерства оборони Великої Британії чи Уряду її Величності.



безпеки в Афганістані, Іраку та операції “Активні зусилля” в Середземноморському регіоні, одночасно продовжуючи процес трансформації для забезпечення оборонних можливостей, необхідних для подолання загроз, що постійно змінюються.

Трансформація

Трансформація в сучасному світі є тривалим і безперервним процесом, оскільки політичне, економічне, соціальне середовище, а також сфери безпеки та оборони переживають постійні зміни. Вона ніколи не буває одноразовим заходом. Трансформація є постійним викликом для організації: вона часто створює труднощі та вимагає прийняття складних рішень. Але успішне проведення трансформації приносить надзвичайно корисні результати. При цьому, не дивно, що “немає єдиної відповіді, яка підходила б для будь-якого середовища, де відбувається трансформація”, але існують характерні атрибути, що є запорукою успіху. Вони можуть бути висвітлені під чотирма загальними заголовками: “Продукт”, “Процес”, “Персонал” і “Професіоналізм”.

Продукт

Двома головними питаннями трансформації є “чому необхідні зміни?” і “що саме має бути досягнуте в результаті трансформації?”. Чітке формулювання відповіді на ці питання може виявитися не таким простим завданням – принаймні відразу.

Розглянемо для початку питання “чому?”. Потреба у трансформації може бути викликана внутрішніми причинами, зовнішніми або їх сукупністю. Я особисто маю досвід роботи з останньою категорією. До внутрішніх причин належать:

- необхідність нарощення можливостей збройних сил в умовах обмежених ресурсів;
- потреба у зменшенні неефективності та непродуктивності використання ресурсів;
- усвідомлення вимоги вдосконалення робочих процесів, механізмів і структур.

До зовнішніх:

- досягнення сумісності зі збройними силами інших країн (мірою дедалі більшої кількості заходів у міжнародному контексті та у складі коаліцій);
- реакція на зміни у внутрішній політичній, економічній та соціальній ситуації;
- використання нових технологій, обладнання та техніки.

Важливо зауважити ще одну причину, яку не часто згадують: це потреба мати людей, які відчують, що ними добре керують і піклуються про них – те, що робить їх мотивованою робочою силою. Такий аспект, як важливість людського компоненту у трансформації, буде прокоментований нижче.

Переходячи до наступного питання, слід зазначити, що чим ясніше буде представлений очікуваний результат, тим краще. Трансформація може вимагати запровадження нових процесів, технологій і структур, але єдиним найбільш важливим “двигуном” є люди, які мають працювати по-іншому. Певна річ, більшість людей почуваються більш комфортно у стані стабільності та маючи справу з добре знайомими речами. Водночас, як протилежність цього – незнайоме та невизначеність – викликають страх, стрес та опір. Чим успішнішою буде нейтралізація цих гальмуючих факторів, тим легше люди зрозуміють і сприймуть трансформацію. Іншими словами, спроможність пояснити бачення трансформації ясно і зрозуміло є запорукою готовності людей проникнутися ідеєю і сприйняти цілі трансформації як свої власні.

Успішне перетворення ідеї, бачення шляхів досягнення кінцевого “продукту” вимагає постійного та переконливого лідерства, залучення та відданості всіх зацікавлених сторін, значних і відповідних ресурсів, а також рішучості, стійкості та витривалості на наповненому подіями шляху з теперішнього в майбутнє. Все це вкрай важливо, проте якщо обирати щось одне найважливіше, що матиме максимальний вплив, то це мають бути саме люди, які здійснюють управління та ведуть за собою – від самого високого рівня (політичне керівництво) до найнижчого оперативного рівня (керівники найнижчих ланок, які ініціюють зміни знизу).

Для поєднання всіх цих елементів потрібен певний процес.

Процес

Яким чином має бути організований процес трансформації? Моя порада (вірніше було б сказати, порада багатьох) – шляхом застосування системи проектного менеджменту.

Незалежно від того, чи є трансформація простим поступовим процесом “по наростаючій” чи передбачає радикальні докорінні зміни, практичний досвід показує, що результат краще досягається у випадку логічного, послідовного спланованого підходу. Система проектного менеджменту уможливорює це шляхом забезпечення чіткого бачення, цілей та результату, визначення ролей та обов’язків. Ефективна структура управління включає в себе спонсора, раду, керівника групи та членів групи. При цьому, ключові ролі та обов’язки кожного є зрозумілими для всіх.

У випадку впровадження заходів з трансформації, які мають вирішальне значення, пов’язані з особливими складностями, мають широкомасштабний характер (або є поєднанням будь-яких із них), виділення необхідних і належних ресурсів передбачає створення постійних проектних груп із власним бюджетом. Альтернативне вирішення цієї проблеми шляхом додаткового навантаження завданнями з трансформації людей, зайнятих своїми звичайними повсякденними обов’язками, в переважній більшості випадків не приносить очікуваного результату.

У разі впровадження більш ніж одного проекту з трансформації, надзвичайно важливо помістити їх у рамки єдиної узгодженої Трансформаційної програми, оскільки це принесе значну користь та переваги. Наприклад, краще бачення та розуміння того, як кожен окремий проект впливає на досягнення бажаного результату та їх взаємовпливу, також отриманий досвід виконання окремих проектів можуть легко використовуватися в рамках загальної програми.

Неоціненною є здатність роз’яснити та донести до інших ідеї і бачення майбутнього. Аби вплинути на людей та переконати їх у доцільності підтримання реформ, необхідно чітко сформулювати і представити всі переваги трансформації, а також причини її необхідності. Водночас, коли в результаті змін очікуються негативні наслідки (наприклад, скорочення робочих місць), то про це також необхідно говорити відкрито та чесно. Вкрай важливо з самого початку створити атмосферу надійності та довіри. Цей аспект трансформації вимагає досвідчених людей, які відмінно володіють мистецтвом спілкування і здатні надихнути весь персонал, залучений до процесу.

Персонал

Люди є важливим елементом трансформації, але наскільки важливим? На мій погляд, цей елемент без сумніву відіграє вирішальну роль.

Головним викликом успіху трансформації є опір, що виникає внаслідок нездатності переконати людей



в необхідності та перевагах змін. Вкрай важко буває змінити особисту поведінку людей. Простий приклад: кинути палити. Більшість людей можуть чудово розуміти необхідність і переваги такого кроку, але багатьом з них бракує рішучості зробити цей крок. Іншими словами, переваги не переважають чаші терезів *status quo*: у таких випадках викликом буде саме пошук того, що може переконати особу змінитися.

Для окремого працівника трансформація може здатися переважно зміною в роботі організації, але на практиці вона виявляється більшою мірою глибоко особистим досвідом. Тому, коли йдеться про трансформацію, без сумніву, важливо пам'ятати, що вона вимагає від людей особистих змін, оскільки відсутність таких змін створить величезні труднощі для успішної трансформації самої організації. Може здатися, що це очевидні речі, і, звичайно, можна з цим погодитися. Однак, майже кожен, кого ви спитаєте, зможе навести приклади запровадження змін без достатнього врахування або повного ігнорування цього факту. Якби цьому аспекту свого часу було надано більше уваги, то набагато більше зусиль було б докладено на ранньому етапі до залучення людей до конструктивного діалогу, спрямованого на вирішення пов'язаних зі змінами проблем. Я не припиню дивуватися тому, як часто заходи з трансформації не передбачають належного вирішення завдання переконання людей в необхідності змін.

Для того, щоб персонал, залучений до процесу трансформації, мав можливість грати свої ролі та виконувати свої обов'язки, вкрай важливим є володіння необхідними навичками, які дадуть людям можливість запроваджувати зміни та успішно працювати над проектами. Не варто очікувати від людей роботи в новому стилі, якщо вони не отримали потрібних для цього вмінь і навичок. Надзвичайна важливість цього аспекту занадто часто недооцінюється, в результаті чого не досягається очікуване покращення і вдосконалення роботи. Семінари, конференції, курси підвищення кваліфікації, інші заходи, де фахівці діляться практичними знаннями та досвідом є вкрай необхідними для набуття персоналом професійних вмінь і навичок, потрібних для успішної трансформації.

Професіоналізм

Як зазначалося вище, Міністерство оборони Великої Британії – це інтегрований орган, у якому професійні військові та цивільні службовці працюють разом для забезпечення оборонних спроможностей, причому суттєво важливі вміння та навички, притаманні кожній з цих груп, взаємно доповнюються під час виконання спільних завдань. Військові та цивільні співпрацюють в атмосфері взаємної поваги до професійних спроможностей одне одного.

Певна річ, військовослужбовці використовують військові знання та досвід у процесі прийняття рішень, тоді як цивільні працівники привносять знання та досвід у багатьох невійськових аспектах, таких, як оборонна політика та планування, засоби зв'язку та передачі інформації, управління ресурсами та закупівлі обладнання і техніки.

Збройні сили Великої Британії є цілком професійною організацією, здатною функціонувати як у рамках кожного окремого виду, так і в міжвидовому об'єднаному форматі. Дедалі більше військових спроможностей передбачають залучення всіх видів Збройних сил. Військовослужбовці можуть бути залучені до виконання цілого спектру військових завдань: від силового втручання високої інтенсивності до миротворчих місій та надання підтримки під час проведення невійськових заходів, таких, як надання гуманітарної допомоги та операцій з ліквідації наслідків стихійних лих і катастроф.

Сьогодні для багатьох цивільних працівників звичайною є відсутність безпосереднього досвіду служби у Збройних силах, оскільки обов'язкова строкова служба за призовом була скасована в нашій країні майже 50 років тому. Проте, вони отримують неабиякий досвід і знання, працюючи поруч з військовими колегами в різних ланках командування, в т.ч. під час участі в операціях. До того ж, деякі з них, як і представники багатьох інших професій від лікарів до сантехніків, можуть присвятити свій “вільний час” службі у Силах резерву.

Як військовослужбовці, так і цивільні працівники призначаються на посади на основі відкритого і справедливого конкурсу. Від них очікується дотримання відповідних цінностей (моральних принципів) і норм поведінки. Для військовослужбовців це – відданість обов'язку, самопожертва (під час операцій такою жертвою може стати власне життя), дисципліна та вірність. Цивільні службовці, своєю чергою, повинні дотримуватися базових принципів чесності, ширості, об'єктивності та неупередженості. Це означає: ставити службові обов'язки вище за особисті інтереси (чесність), проявляти довіру та відкритість (щирість), давати поради і приймати рішення на основі фактів (об'єктивність), діяти винятково виходячи з сутності кожної справи та з однаковою відданістю служити кожному урядові (неупередженість).

Для того, щоб забезпечити належний рівень професіоналізму військовослужбовців і цивільних працівників, необхідний для виконання їх обов'язків як сьогодні, так і в майбутньому, значна увага надається розвитку їх вмінь і навичок. Це охоплює: визначення потрібних вмінь і навичок, а також – надання працівникам можливості отримати та розвивати їх через навчання на відповідних підготовчих курсах і шляхом переміщення по службі. Багато уваги надається також постійному професійному розвитку протягом усієї кар'єри, який охоплює підготовку в галузі спеціального та загального управління з метою забезпечення відповідності високим критеріям.

Проекти з трансформації

Чотири приклади проектів, в реалізації яких я намагаюся забезпечити принципи чотирьох “П”:

- удосконалення стратегічного менеджменту та управління діяльністю;
- покращення процесів планування та опрацювання політики;
- опрацювання Концепції кадрової політики у Збройних Силах України;
- надання професійної підготовки і професійного розвитку персоналу сектору безпеки.

Підсумовуючи все сказане вище, мої особисті міркування з приводу трансформації системи оборони можна звести до висвітлення чотирьох “П”, а саме “Продукт”, “Процес”, “Персонал” і “Професіоналізм”.

- **Продукт:** чітке визначення кінцевої мети та донесення до інших свого бачення та шляхів його втілення у конкретні дії.
- **Процес:** застосування системи проектного менеджменту.
- **Персонал:** людський фактор є найважливішим елементом реформи.
- **Професіоналізм:** вміння та навички військових і цивільних службовців взаємно доповнюються.

Реалізуйте їх як належить – і матимете належну трансформацію! ■

СПОСІБ КОМПЛЕКТУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ – ПИТАННЯ ВИРІШЕНЕ?



Сергій РОМАСКЕВИЧ,
директор Центру воєнної
політики та політики безпеки
Української академії наук



Юрій ЮРЧИНА,
директор проекту
Security&Defense Consulting
компанії Defense Line

З тим, що Батьківщину потрібно захищати, згодні всі. В тому, що армія потрібна боєздатна і професійна – також ніхто не сумнівається. Але захист не обов'язково означає призов на військову службу, а професіоналізм зовсім не обов'язково пов'язаний з контрактною системою комплектування.

Солдат є не просто “працівником військової установи” – його професіоналізм охоплює, крім іншого, здатність віддати життя за Батьківщину. Армія, яка складається з тих, хто просто вміє стріляти з автомата та керувати бронетранспортером, не здатна захистити нікого. Найважливіші складові професіоналізму солдата – обов'язок, патріотизм, самопожертва.

Наявність цих якостей не останньою чергою залежить від принципу комплектування армії – проблеми, що вже друге десятиліття дискутується в Україні. На жаль, ця дискусія відволікає увагу суспільства від більш важливих проблем українських Збройних Сил (ЗС), зокрема: катастрофічної нестачі у військах нових сучасних озброєнь і військової техніки; низької інтенсивності бойової підготовки; відсутності проміжної професійної ланки між офіцерами та солдатами – тобто дієздатного сержантського корпусу.

Практично всі політичні партії, говорячи про професіоналізацію армії, роблять наголос на контрактній службі, вважаючи її панацеєю від усіх проблем. Це додає їм голосів на виборах, але проблем не вирішує. Тому залишається необхідність пошуку оптимальних шляхів їх вирішення, в т.ч. з урахуванням світового досвіду.

Контрактна армія: зворотний бік медалі

Світовий досвід доводить, що в жодному з крупних затяжних збройних конфліктів контрактна армія дотепер не перемогла. А в особливо загрозливих ситуаціях поновлювався призов. Так, під час Першої світової війни Уряд Великої Британії робив ставку на добровольців лише до 1916р., але зрештою поновлення призову стало неминучим.

Як правило, контрактна армія є ефективною в експедиційних акціях, зокрема, для зміни режимів у країнах зі слабкими збройними силами, які розбігаються за першого ж удару. Але забезпечити повномасштабну присутність та ефективний контроль над територією великої країни вона нездатна, оскільки не може бути достатньо чисельною і потребує значних коштів для оплати волонтерів.

Можливо, військовий контингент США чисельністю в 500-600 тис. осіб зумів би встановити контроль над Іраком і навіть знищити формування Мугтади аль-Садра (але й для призовного війська це було б у край важко, про що свідчить досвід боїв призовної ізраїльської армії з угрупованням Хезболи в Лівані).

Про обмежені можливості американської армії свідчить той факт, що Дж.Буш зараз уникає прямо називати аль-Садра ворогом США, оскільки розуміє, що наявний американський контингент не здатен впоратися з тисячами бійців шийтського лідера, які мають високу мотивацію. Для цього потрібно було б окупувати шийтські райони країни, але такого числа військовослужбовців контрактна армія не має.

З іншого боку, чисельна контрактна армія саме через добровільний принцип комплектування становить велику спокусу для політичного керівництва, оскільки посилати добровольців на сумнівні операції – це одне, а призовників – зовсім інше. Надто різною є політична ціна цих рішень. Отже, з великим ступенем вірогідності можна припустити, що якби Пентагон до 2003р. реалізував пропозиції про значне збільшення чисельності ЗС, то ймовірність початку кампанії проти Іраку значно зросла б. І навпаки – неясно, чи розпочав би Дж.Буш війну проти Іраку у 2003р., якби для цього було необхідно частково відновити призов.

Загалом, досвід армії США показує, що професіонали готові служити в мирний час, але не дуже готові

воювати, а тим більше – помирати на війні. За шість років бойових дій в Афганістані та чотири роки – в Іраку, число дезертирів в американській армії перевищило 24 тис. осіб. Такого не було з часів війни у В'єтнамі. А недобір контрактників у 2007р. склав близько 20%. Тому недарма в Конгресі дедалі частіше лунають пропозиції розглянути питання про повернення до комплектування ЗС на засадах загального військового обов'язку. І тому доцільним видається врахування цих обставин у дискусіях про майбутнє українського війська та засад його комплектування особовим складом.

Реалії професіоналізації Збройних Сил України: головні труднощі

Найбільш вагомий вплив на способи комплектування армій країн світу мають, як відомо, внутрішні чинники: економічні, соціальні, політичні тощо. В Україні ускладнює проблему комплектування ЗС особовим складом глибока демографічна криза. У 2016р. число дітей віком до 15 років може становити 7,7 млн., проти 12 млн. у 1991р. За таких обставин, є начебто очевидним, що питання переходу ЗС України до комплектування військовослужбовцями за контрактом не має альтернатив.

Водночас, з іншого боку, складна економічна ситуація в Україні свідчить про те, що контрактна армія, по суті, не є сьогодні першочерговим завданням для держави, оскільки вона не в змозі повною мірою забезпечити належні умови проходження військової служби контрактниками.

Про це свідчить насамперед висока плинність кадрів у ЗС та аналіз її причин. Так, протягом останніх трьох років число звільнених майже дорівнювало числу прийнятих на військову службу¹. Аналіз причин звільнення показує, що головною серед них є саме невиконання державою взятих на себе зобов'язань із соціального забезпечення військовослужбовців (врізка "Плинність кадрів у ЗС України"). З одного боку, така ситуація знижує привабливість військової служби за контрактом як професії, з іншого – завдає державі серйозних збитків, пов'язаних з витратами на підготовку, утримання і звільнення військовослужбовців. За орієнтовними обрахунками, в цінах 2007р. ці збитки становлять близько 1,8 млрд. грн., що майже відповідає потребам Міністерства оборони в будівництві у 2008р. 10 тис. квартир для військовослужбовців (1,97 млрд. грн.).

Отже, намагання у стислі терміни прийняти на військову службу за контрактом десятки тисяч громадян без вирішення фундаментальних питань всебічного забезпечення ефективної військової служби призведе лише до марного витрачання сотень мільйонів державних коштів внаслідок звільнення більшості контрактників через розчарування службою в армії. Іншими словами, **в умовах існуючої плинності кадрів виконати плани повного переходу ЗС на контрактну основу практично неможливо**. Через невирішеність головних проблем (житло, привабливість військової служби та гідний статус у суспільстві) завершення переходу ЗС на контрактну основу може бути перенесено з кінця 2010р. на невизначений термін.

Чи доцільно Україні відмовлятися від призову?

Для повного переходу ЗС на контрактну основу до кінця 2010р. необхідно забезпечити збільшення облікової чисельності військовослужбовців за контрактом на

ПЛИННІСТЬ КАДРІВ У ЗС УКРАЇНИ

Вивчення ситуації на ринку праці України засвідчило, що головними чинниками мотивації юнаків до служби за контрактом є:

- гідне грошове та пенсійне забезпечення;
- можливість отримати житло за рахунок держави;
- можливість професійного та кар'єрного росту;
- можливість повноцінної бойової підготовки;
- можливість харчування за рахунок держави;
- забезпечення речовим майном за визначеними нормами;
- вивільнення військовослужбовців від виконання обов'язків, не передбачених посадою;
- нормований робочий тиждень з двома вихідними;
- створення умов для підвищення рівня освіти;
- гарантоване забезпечення соціальних пільг, передбачених законодавством.

Переважають більшості цих очікувань відповідають законодавчо визначені державні зобов'язання. За умов їх дотримання, питання скасування строкової військової служби та забезпечення потрібної чисельності контрактників вже не стояли б сьогодні на порядку денному.

Так, більш докладний аналіз причин звільнення військовослужбовців-контрактників показав, що за умови створення належних умов проходження військової служби 72% звільнених потенційно могли продовжувати військову службу за контрактом. До них належать ті, хто звільнився з таких причин, як:

- завершення терміну контракту та недостатня мотивація його продовження на наступний термін (19%);
- скорочення штатів і небажання переміщуватися до іншого місця служби через невирішеність побутових проблем (27%);
- розірвання контракту командуванням військової частини через небажання військовослужбовця служити та навмисне невиконання ним умов контракту (26%).

Зазначеної чисельності військовослужбовців майже вистачило б для виконання ЗС поставленого на кінець 2010р. завдання.

30 тис. осіб. Тому *Перспективний план основних заходів щодо забезпечення переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, на 2008-2010рр.*, передбачає на підвищення мотивації громадян до проходження військової служби витрати в сумі 32,8 млрд. грн., тобто левову частку оборонного бюджету².

Але сьогодні не менш гострою, ніж проблема комплектування особовим складом, є проблема технічного переоснащення ЗС (закупівля та модернізація озброєння і військової техніки). За офіційними даними, ЗС України через хронічне недофінансування вже наблизилася до критичної межі, коли дві третини літаків і вертольотів не можуть піднятися в повітря, а понад половина бойових кораблів і суден забезпечення не готові виконати завдання в морі. Третина зразків озброєнь і техніки за своїми бойовими можливостями є морально застарілими.

Тому, навіть витративши кошти на облаштування та зарплату контрактників, але не забезпечивши технічне переоснащення армії, не вдасться забезпечити їх бойову підготовку на професійному рівні. Як відомо, з 2000р. держава вдалася до значного скорочення ЗС саме з метою уникнення зростання витрат на утримання особового складу, які становили близько 80% оборонного бюджету. Сьогодні резерви економії бюджетних коштів за рахунок скорочення чисельності ЗС наближаються до вичерпання, а зростання числа контрактників призведе до необхідності

¹ Загалом, протягом 2002-2007рр. з лав ЗС звільнено з різних причин близько 37 тис. військовослужбовців.

² Названий План презентований громадськості Міністром оборони України 5 лютого 2008р. Виконання всього комплексу передбачених ним заходів вимагає наступних обсягів оборонного бюджету: 2008р. – 2% ВВП (17,4 млрд. грн.), 2009-2010рр. – 3% ВВП (28,3 млрд. грн. і 33 млрд. грн., відповідно), 2011р. – 2% ВВП. Водночас, Державним бюджетом на 2008р. на потреби ЗС передбачено лише 9,9 млрд. грн., або 56,9% визначеної Планом потреби.



перевищити 80% позначку на утримання особового складу. За цих умов, ще більше постраждають статті видатків на підготовку військ (сил) і технічну модернізацію: мільярди гривень, спрямовані на форсоване запровадження контрактної армії, повернуть ЗС до стану кінця 1990-х років, коли на утримання особового складу витрачалося 85-90% бюджету.

Отже, в умовах, коли ЗС за технічною оснащеністю відстають уже на покоління від армій розвинутих країн світу, витрачати величезні суми на контрактників, які опановують техніку минулого століття, навряд чи доцільно.

Іншими словами, **зараз будуються контрактні “роззброєні Збройні Сили”, абсолютно непридатні до виконання функцій, покладених на цей державний інститут. У справжній, а не парадній професійній армії потреби кадрового та технічного забезпечення є рівновеликими.**

Тому єдиний шлях, що дозволив би створити дійсно професійну армію, – це реалізація комплексного підходу, тобто підвищення мотивації громадян до контрактної військової служби з одночасним технічним переоснащенням ЗС. Але цей шлях є дуже обтяжливим для Державного бюджету та політично суперечливим, оскільки його можна реалізувати лише за рахунок погіршення фінансування інших сфер життєдіяльності суспільства – що матиме негативні наслідки для його соціально-економічного розвитку.

Отже, постає питання – чи доцільно відмовлятися від служби за призовом, якщо держава не спромоглася забезпечити належним фінансуванням три бригади та один корабель, що брали участь у проведенні експерименту з комплектування їх військовослужбовцями за контрактом у 2005-2006рр.³

Чи, можливо, є сенс звернутися до досвіду країн, які зберігають змішаний принцип комплектування, наприклад, Німеччини? Відомо, що в цій країні призов на військову службу розглядається не лише як механізм поповнення ЗС, але й як школа патріотичного виховання молоді, формування саме тих професійних рис солдата, про які йшлося вище. І судячи з того, що Німеччина не має наміру відмовлятися від призову, він ці завдання виконує (врізка “Комплектування армії за змішаним принципом: досвід Німеччини”, с.66).

Змішану систему комплектування прагнуть зберегти також Греція, Данія, Естонія, Ізраїль, Литва, Норвегія, Туреччина. Майже 80 держав світу продовжують комплектувати ЗС за призовом. ЗС Швейцарії комплектуються за міліційним принципом, що також передбачає загальний військовий обов’язок. Отже, інститут призову виправдовує себе і його не варто скидати з рахунку.

У пошуках “золотої середини”

З огляду на наведене вище, перехід української армії на контрактну основу навіть у 2010р., на нашу думку, є передчасним. Чинна система комплектування ЗС особовим складом за контрактом дозволяє лише заповнити вакансії, залишаючи якість професійних кадрів на дуже низькому рівні.

За цих умов, Україні доцільно відмовитися від повного переходу на контракт. За контрактним принципом повинні комплектуватися лише Об’єднані сили швидкого реагування. Це дозволить, не збільшуючи рівень витрат на утримання особового складу, покращити грошове забезпечення контрактників і сформувати в українському війську надзвичайно необхідний дієздатний сержантський корпус. Інші військові частини будуть виконувати функцію школи бойової підготовки та патріотичного виховання української молоді.

Тут постає питання пошуку найбільш раціонального та менш обтяжливого для Державного бюджету способу комплектування ЗС, тобто такого співвідношення військовослужбовців контрактної і строкової служби, яке забезпечить достатній рівень ефективності військ (сил).

З урахуванням загальноприйнятих у світі вимог до рівня укомплектованості військових частин особовим складом, що дозволяє підтримувати їх боєготовність на рівні спроможності виконувати завдання за призначенням, найбільш прийнятним для України є співвідношення числа військовослужбовців за контрактом до військовослужбовців строкової військової служби 7:3.

За такого співвідношення та чисельності ЗС 143 тис. осіб (у т.ч. 80 тис. – рядового, сержантського та старшинського складу)⁴ число військовослужбовців за контрактом орієнтовно становитиме близько 55 тис. осіб, а військовослужбовців строкової військової служби – 25 тис. Це дозволить укомплектувати військово-службовцями за контрактом посади сержантів та посади, що визначають бойову готовність військових частин, а решту посад – особами, які призиватимуться на строкову військову службу.

При цьому, терміни проходження строкової військової служби можуть бути суттєво скорочені, оскільки через відсутність особливих кваліфікаційних вимог укомплектованість цих посад не впливатиме на рівень бойової готовності військової частини (підрозділу), а за виникнення загрози збройного конфлікту, їх можна легко доукомплектувати за рахунок військовозобов’язаних. Крім того, існуватиме можливість відбору з числа військовослужбовців строкової служби кращих кандидатів для залучення на військову службу за контрактом.

Окремо слід зазначити, що між призовною і контрактною армією існують принципові розбіжності, які впливають на місце таких армій в суспільстві та їх завдання. За умов скасування комплектування армії за принципом загального військового обов’язку та переходу на комплектування за контрактом (договором про найм), ЗС кардинально змінюють своє призначення. Збройний захист країни від зовнішньої агресії перестає бути справою всього народу, який відсторонюється від вирішення найголовнішого завдання – забезпечення існування самої країни.

Тому дійсно демократичне суспільство має не лише забезпечувати громадянину певні права і свободи, але й виховувати в нього розуміння власної відповідальності та готовності в разі потреби встати на їх захист. З урахуванням цього, проходження строкової військової служби стає своєрідним інструментом цивільного контролю суспільства над ЗС.

³ Ідеться про експеримент з комплектування визначених частин ЗС військовослужбовцями за контрактом, запроваджений Розпорядженням Президента України №1043 від 10 травня 2005р. Докладно див.: Біла книга-2007: оборона політика України. – Київ, 2008, с.52-53.

⁴ Така чисельність передбачена Державною програмою розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр.

КОМПЛЕКТУВАННЯ АРМІЇ ЗА ЗМІШАНИМ ПРИНЦИПОМ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

У Німеччині призов на військову службу в Бундесвер був запроваджений в 1956р. Призов визначався як інструмент демократичного цивільного контролю та умова непорушного зв'язку німецького суспільства й армії¹. Передбачалося, що наявність призову дозволить зруйнувати кастову замкненість німецьких військових і в перспективі позбутися цього явища. За заявами військових фахівців Бундесверу, змішана система комплектування ЗС із застосуванням призову зберігатиметься ще протягом тривалого часу.

У Бундесвері існує чотири види військової служби рядового та сержантського складу: основна та додаткова строкова служба призовників, служба за одноразовим контрактом і регулярна служба (діаграма "Структура особового складу Бундесверу"²).

На **строкову службу** через окружні призовні дільниці призивають лише неодружених чоловіків віком 19-23 років. Основна строкова служба в усіх родах військ триває дев'ять місяців, з яких майже шість забирає навчання. Всім призовникам закон надає право вимагати заміни строкової військової служби альтернативною (в будинках для осіб похилого віку, госпіталах або інших соціальних закладах), при цьому, з 2004р. термін альтернативної служби дорівнює терміну служби в армії. Влада Німеччини вбачає в такій практиці інструмент виховання молоді та компенсації браку робочої сили в соціальній сфері.

Структура особового складу Бундесверу,
станом на вересень 2006р.,
тис. осіб



Додаткова військова служба починається відразу після завершення основної як її добровільне подовження на період до 14 календарних місяців (загальний термін строкової служби не має перевищувати 23 місяці).

Контрактна служба поділяється також на два ступеня: служба за одноразовим контрактом і регулярна служба. Для укладення першого контракту необхідно підтвердити не просто нормальне фізичне здоров'я, але й визначену спортивну форму, а також довести психологічну та інтелектуальну придатність до тривалої професійної служби в армії. Для цього кандидати на добровільну військову службу проходять відповідне тестування і спеціальну співбесіду.

За **одноразовим контрактом** військовослужбовці проходять службу як на солдатських і сержантських, так і на офіцерських посадах

протягом чотирьох років. Близько 40% кандидатів на службу за одноразовим контрактом – це особи, які пройшли основну строкову службу.

Військовослужбовці **регулярної служби** складають корпус справжніх професіоналів Бундесверу, який становить понад 23% всього особового складу. Вони обіймають сержантські та офіцерські посади та разом з "напівпрофесійним" контингентом (за одноразовим контрактом) складають понад 75% військовослужбовців ЗС. Плани розвитку ЗС передбачають збільшення чисельності цього компонента, що зумовлене, зокрема, зобов'язаннями Німеччини в рамках миротворчої діяльності НАТО та ЄС (зараз 6,5 тис. професійних військовослужбовців Бундесверу беруть участь у 12 миротворчих операціях).

Досвід ЗС Німеччини спростовує твердження про те, що призовна армія є джерелом нестатутних відносин між військовослужбовцями. Нестатутні відносини в ЗС вважаються надзвичайним явищем, і кожен подібний випадок (а їх – одиниці протягом багатьох років) розглядається на вищому рівні – у формі звіту глави оборонного відомства перед парламентською комісією. Уникнення таких явищ досягається завдяки високому рівню організації і забезпечення військової служби.

Військовослужбовці строкової служби проживають у казармах готельного типу в кімнатах з покращеним побутовим обладнанням по 4-6 осіб. Солдатам надається відпустка на 22 робочі дні. У вихідні і святкові дні солдати, не залучені до чергових сил, мають змогу відвідати родичів. Проїзд у міському транспорті є для них безоплатним, а залізницею – з великими пільгами.

За мінімального прожиткового мінімуму в Німеччині €600, рядовий призовник Бундесверу отримує €405 на місяць, єфрейтор – €450. На харчування в позаслужбовий час їм виплачується €117 на місяць. За умови добровільного подовження служби на термін понад 10 місяців, щомісячне грошове забезпечення збільшується до €1 200. На Різдво солдати отримують €375. По завершенню служби солдат отримує неоподатковану суму в €10 800.

Під час визначення принципу комплектування і структури особового складу Бундесверу враховується необхідність збалансування оборонного бюджету. Це пов'язане з тим, що в сучасних умовах найбільшою проблемою Бундесверу є оновлення парку озброєнь відповідно до нових планів підвищення військових можливостей. Першим кроком у цьому напрямі має стати відмова від систем озброєнь, непридатних до застосування в нових умовах.

Водночас, військові фахівці, погоджуються, що за умов високої вартості планів оновлення озброєнь баланс оборонного бюджету може бути забезпечений лише за рахунок скорочення витрат на утримання особового складу. Чисельність ЗС Німеччини становить понад 370 тис. осіб, у т.ч. близько 250 тис. військовослужбовців і 117 тис. цивільних. До 2010р. планується скорочення ЗС до 252 тис. осіб. 80% звільнених становитимуть цивільні працівники. Одним з ключових елементів скорочення є виведення зі сфери компетенції армії практично всіх функцій, не пов'язаних з підвищенням обороноздатності та бойової готовності військ.

Оборонний бюджет Німеччини у 2007р. становив \$37,5 млрд.: видатки на утримання особового складу \$20,9 млрд. (56%), на озброєння – \$5,7 млрд. (15%). Для порівняння: у 2007р. ЗС України отримали з бюджету близько 8,1 млрд. грн. (близько \$1,6 млрд.), з яких на утримання особового складу – 6 млрд. грн. (74%), на озброєння – 0,7 млрд. грн. (9%).

¹ Подібне значення призов має у скандинавських країнах (Швеція, Фінляндія). Загальний військовий обов'язок розглядається там як інструмент формування національної ідентичності, цілісності суспільства, зв'язку між цивільним і військовим секторами. Як і в Німеччині, в цих країнах подібні трактування ролі загального військового обов'язку з'явилися після Другої світової війни.

² Джерело: White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. – <http://www.bmvg.de>

Підсумовуючи, можна стверджувати, що сьогодні існує необхідність повернутися до більш ґрунтовного вивчення питань доцільності повного переходу ЗС України на комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, а також – оптимального співвідношення чисельності військовослужбовців строкової військової служби та військовослужбовців за контрактом⁵.

З метою вивчення цього питання є сенс створити незалежну державну комісію, до складу якої залучити

кращих кваліфікованих співробітників, насамперед, з економічних, юридичних і фінансових питань. Крім того, до роботи комісії доречно залучити кілька потужних науково-дослідних інститутів (центрів), а для забезпечення якісної роботи комісії – доцільно видати спеціальне розпорядження Президента України, яким зобов'язати Міністерство оборони та інші органи виконавчої влади надавати їй повну підтримку та всю необхідну інформацію у пріоритетному порядку. ■

⁵ Більш докладного вивчення та аналізу потребує також питання тривалості утримання військовослужбовців за контрактом на службі – з точки зору "пропускнуої спроможності" ЗС як додаткового джерела поповнення резерву на особливий період, а також необхідності виплат військовослужбовцям додаткових видів грошового забезпечення та надання відповідних пільг за тривалу службу.

КОНЦЕПЦІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ: РЕФОРМУВАННЯ – ВДОСКОНАЛЕННЯ – ВИКЛИКИ



Карл ЦАНДЕР,
радник при Міністерстві оборони та
Генеральному штабі Збройних Сил України
з питань управління персоналом, військової освіти та
підготовки професійних кадрів, Німеччина

Існуюча кадрова система Збройних Сил України є децентралізованою, розрізненою і неефективною за задумом та виконанням. Вона не повною мірою спрямована на індивідуальний підхід до людини, її вдосконалення, кар'єрний ріст та ефективне використання за призначенням. Процес прийняття рішень не завжди ґрунтується на принципах об'єктивності і прозорості, існує суб'єктивний вплив командирів (начальників), що суперечить вимогам документів. Створення єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи реєстрації та управління персоналом не завершено. Еволюція задумів і реалізації кадрової системи не встигає за змінами вимог до завдань і можливостей збройних сил (ЗС), особливо – нових функцій і завдань як у країні, так і за її межами, зокрема, тих функцій і завдань, що полягають у підвищенні іміджу та захисті інтересів незалежної, сучасної України.

Існує нагальна потреба подальшої деталізації та коригування дій зі створення централізованої системи управління персоналом, системи, провідний принцип якої “головне – людина” визначає і збалансовує потреби особистості з виконанням завдань Збройних Сил.

Враховуючи недоліки нинішньої системи, Міністерство оборони України, за підтримки групи міжнародних радників, розробило нову Концепцію кадрової політики¹ (далі – Концепція), що має довести кількісні та якісні параметри особового складу до середніх у країнах НАТО. Головна мета Концепції полягає в переході від старого, номенклатурного управління кадрами до сучасної централізованої системи управління. Це означає перехід від безсистемного використання персоналу до організованого управління кар'єрою.

Цієї мети можна досягти лише за умови цілісного і професійного підходу до управління особовим складом. Перші кроки на цьому шляху вже зроблено, але залишається ряд невирішених нагальних системних проблем.

Кадрова політика та система управління персоналом

Перехід від номенклатурної до централізованої системи управління персоналом має забезпечити та оптимізувати розподіл завдань, функцій, обов'язків і повноважень органів військового управління у формуванні та здійсненні кадрової політики в ЗС. Вона спрямована на більш раціональне використання кадрового

потенціалу, впровадження індивідуального підходу, забезпечення ефективності кадрових рішень і має ґрунтуватися на принципах прозорості та демократії.

Концепція виходить, зокрема, з нового бачення кадрової системи, що охоплює планування використання особового складу та управління персоналом, у т.ч. відбір, призначення, просування по службі та звільнення в мирний і воєнний час. Концепція визначає

¹ Затверджена Міністром оборони України 27 листопада 2007р.

завдання та функції всього циклу управління кадрами і закладає основу розробки нової системи управління персоналом, необхідної для ефективного виконання цих завдань і функцій.

Рівень фінансування, ефективність, тривалість військової служби, чисельність і структура ЗС тісно взаємопов'язані. Зміна одного з цих факторів тягне за собою зміни в усій системі ЗС – будь-які окремі зміни потрібно здійснювати лише в рамках цілісного підходу, з урахуванням усіх факторів.

Виконання завдань управління персоналом

Основоположний принцип управління персоналом: цілеспрямований, зрозумілий, прозорий відбір і просування по службі, що ґрунтується на здібностях, кваліфікації і професіоналізмі та професійних досягненнях. За можливості, слід брати до уваги особисті цілі, інтереси та сімейні обставини особи. Прозорість, як один з визначальних факторів управління персоналом, створює атмосферу довіри і сприяє розумінню рішень, що стосуються окремої особи. Управління персоналом, виконуючи перехресні функції прийому, відбору, навчання, перепідготовки, просування по службі, має зосереджуватися одночасно на людині (соціальне забезпечення, забезпечення сімей житлом тощо) та на виконанні завдання ЗС.

Наскільки можливо, військовослужбовцю має бути гарантований високий рівень передбачуваності в кадрових питаннях. Рациональне поєднання зваженої об'єктивності та індивідуальної участі у прийнятті рішень, а також прийнятний з точки зору оперативної готовності баланс між службовим обов'язком та особистими інтересами є основою цілеспрямованого і прийняттого управління військовим персоналом.

Управління персоналом будується на принципі діалогу. Широкий діалог між керівниками та підлеглими сприяє взаєморозумінню й довірі, підвищуючи тим самим мотивацію.

В управлінні персоналом слід максимально враховувати сімейні обставини в контексті задоволення особистих потреб і навчання особового складу, тим самим сприяючи й підтримуючи узгодженість інтересів служби та родини. Мотивований, всебічно підготовлений персонал, який досяг задовільного балансу між часом служби і часом, відведеним для сім'ї, не лише ефективніше працює, але й менше відсутній на службі, менше хворіє і більше готовий до продовження військової служби.

Навчання особового складу

Так само, як штатний розклад є базою для визначення посад, які належить заповнити, основою належного навчання особового складу є відповідні концепції. Таким чином, навчання особового складу ґрунтується на системних, часто – довгострокових заходах з підвищення кваліфікації. Спеціальна підготовка є чітким планом постійного підвищення кваліфікації військовослужбовця шляхом підготовки, навчання та переміщення по службі, організованих таким чином, щоб окремі військовослужбовці отримали необхідні навички на певних етапах своєї кар'єри для найкращого використання їх потенціалу.

Планування кар'єри передбачає розуміння військовослужбовцем шляхів кар'єрного росту з можливостями підвищення аж до звільнення в запас, що дозволяє йому обіймати посади, які відповідають його

навичкам, здібностям і потенціалу, на відповідному етапі кар'єри. Отже, ретельне навчання особового складу є передумовою належного задоволення потреб персоналу і професійного просування по службі.

Планування призначень

Через певну специфіку та закритість, притаманні ЗС, фахівців важко замінити стороннім персоналом. Тому просування по службі необхідно планувати на тривалу перспективу. Водночас зростаюча важливість спеціалізації, орієнтація збройних сил на бізнес-методи управління, загальне підвищення гнучкості на ринку праці та досить сильні взаємозв'язки у сфері соціальної політики та цивільних професій вимагають практичного планування концепцій призначення (моделей просування по службі), подібного до планування цивільної кар'єри.

Індивідуальне планування призначень має забезпечувати якомога кращу підготовку військовослужбовців з тим, щоб вони могли виконувати завдання на займаний посаді, маючи чіткі перспективи кар'єрного росту. Персональний службовий ріст відбувається в рамках схеми призначень як по вертикалі – підвищення, так і по горизонталі – переведення на рівноцінні посади. Перебуваючи впродовж кар'єри на різних посадах, військовослужбовець отримує можливість удосконалення своїх навичок і здібностей, їх подальшого розвитку та реалізації свого потенціалу². У цьому контексті загальне правило звучить так: чим ширшими є перспективи військовослужбовця, тим вищими – вимоги до системи підвищення. Це скорочує терміни перебування на одній посаді. Відповідно, військовослужбовець має бути мобільним і готовим до ротації.

Ротація персоналу – це процес планової зміни виду діяльності шляхом призначення персоналу на відповідні посади з метою підвищення його кваліфікації та отримання (чи більш раціонального використання) досвіду. Ротація можлива, необхідна та корисна, коли вона задовольняє особисті очікування людей і служить потребам ЗС.

Водночас слід зважати на відсутність службового житла та незадовільні житлові умови/компенсацію, що можуть спричинити соціальну напруженість і невдоволення. Неможливо переконати людину зрушити з місця самими лише словами. Люди прагнуть кращих, цікавіших умов роботи та життя, постійно порівнюючи своє становище з пропозицією на ринку праці.

Планування призначень (ротація) є дуже складним питанням. Люди погоджуються з ротацією, коли вони переконані в необхідності зміни посад. Майже неможливо перевести спеціаліста на нове місце так, щоб перед ним не постали нові проблеми. Переведення повинно мати сенс для людини, яка має бути впевнена в його необхідності. Це одне із завдань системи управління персоналом (кадрового керівника).

Тому під час розробки штатного розкладу ЗС рекомендується визначати не лише посади, що підлягають ротації. За наявності лише ротаційних посад, підвищення по службі автоматично передбачає переведення. За наявності також посад з можливістю тривалішого перебування (коли сержант може залишатися на своїй посаді триваліший час, не затримуючи призначення своїх колег і водночас маючи можливість підвищення) система стає гнучкішою і забезпечує свободу дій на рівні прийняття рішень.

² Процес призначення не повинен бути тотожним процесу підвищення. Військовослужбовців слід призначати на вищі й більш відповідальні посади, виходячи не лише з міркувань кар'єрного росту, навпаки – кар'єрний ріст і призначення мають ґрунтуватися на відповідності військовослужбовця посаді. Процес призначення має слугувати розширенню професійного досвіду на займаних посадах у рамках підготовки до підвищення.



Атестація

Необхідно розробити систему атестації для підтримки системи управління персоналом ЗС під час планування кар'єри для всіх категорій. Система атестації має забезпечувати якість, професійну підготовку, потреби видів ЗС та відбір більш кваліфікованого персоналу для підвищення і призначення на найбільш серйозні та відповідальні посади.

Система має бути прозорою, справедливою і неупередженою для всього особового складу. Вона також має передбачати можливість оскарження для усунення невдоволення та (або) виправлення помилок системи.

У ЗС досі немає системи атестації молодшого командного складу (сержантів). Закордонні радники надали чимало добрих рекомендацій до Концепції з тим, щоб допомогти в розробці такої системи. Концепція щодо молодшого командного складу, розроблена Генеральним штабом, має чіткіше визначити цілі та загальні параметри системи атестації, деталізуючи Концепцію, проте не охоплюючи деталей конкретної системи атестації чи певної системи її запровадження.

Тим часом в Міністерстві оборони (Генеральному штабі) знов звернули увагу на систему атестації офіцерів і спробували застосувати запропоновані в наших документах принципи зміни (вдосконалення) системи офіцерської служби. Генеральний штаб розпочав з офіцерів, не закінчивши аналіз системи для молодшого командного складу, який нібито наближається до завершення. Здається, що Генеральний штаб планує запровадити окрему систему атестації молодшого командного складу. Я вважаю, що потреба в окремій системі атестації для молодшого командного складу обґрунтовується хіба що різними завданнями та обов'язками офіцерів і молодшого командного складу³. Після аналізу системи атестації молодшого командного складу, їх функцій та обов'язків і розробки певної чіткої, простої та керованої системи й після суттєвого вдосконалення офіцерської системи на тих самих принципах можна буде об'єднати ці системи.

Набір на військову службу – рекрутування

Разом з відбором персоналу та комплектуванням, рекрутування є елементом задоволення вимог кадрової політики. Вимогами до системи рекрутування – крім створення позитивного іміджу ЗС як роботодавця – є надання чіткого уявлення про військові професії та ясної перспективи кар'єри для забезпечення їх привабливості, конкурентоспроможності та успішності, порівняно з пропозиціями інших роботодавців. На цьому ґрунтуються головні вимоги до якостей кандидатів, необхідних для задоволення кількісних і якісних вимог до особового складу.

Людський ресурс, який би відповідав вимогам, необхідно знайти, зацікавити, відібрати та розподілити так, щоб забезпечити призначення на посади кваліфікованого персоналу та відповідно задовольнити індивідуальні потреби.

Одним з ключових елементів нової системи комплектування ЗС мають стати підрозділи (пункти) рекрутування в державних та освітніх закладах. Тому завдання кампанії рекрутування – презентувати ЗС як привабливого та надійного довгострокового працедавця для залучення кваліфікованого персоналу в межах організації і ззовні для військової та/або цивільної кар'єри у ЗС шляхом комплексу заходів, орієнтованих на цільові групи. Для цього слід використовувати всі належні засоби: ефективні інформаційні технології, ЗМІ, досвід громадських організацій і приватного бізнесу, включаючи їх послуги, засоби і структури.

Успішне рекрутування є важливим чинником задоволення потреб комплектування та відповідно – покращення кадрової ситуації у ЗС у майбутньому. Щоб зацікавити потенційних і реальних претендентів, кампанія рекрутування має успішно, впевнено та конкурентно презентувати вигоди та переваги ЗС як працедавця.

Заходи з удосконалення системи набору на військову службу, передбачені Концепцією, збільшать мотивацію українців служити в армії за контрактом, підвищать престиж військової служби, її конкурентоспроможність на ринку праці та дозволять ЗС відбирати найбільш кваліфікований персонал, що відповідає вимогам повного переходу до добровільного комплектування ЗС.

Одвічні якості військовослужбовця як “бійця” залишаються передумовою ефективного та дієвого виконання військової місії. Але вони мають бути доповнені іншими здібностями й навичками – “захисника”, “посередника” та “помічника”. Для виконання нових завдань потрібні політична мудрість, дипломатичний такт, знання інших культур і мов. Кампанія рекрутування має запропонувати молодій людині професійні можливості військової служби, допомогти їй з професійною орієнтацією, поінформувати її про ЗС як роботодавця, зацікавити її.

Кампанія рекрутування має бути персоналізованою та викликати інтерес до професійної служби у ЗС у молоді від 17 років до максимально дозволеного віку зарахування на військову службу. Інформація про ЗС як роботодавця має давати цілісне професійне уявлення про військовослужбовця, щоб подолати упередженість, уникнути розчарування і зберегти довіру до ЗС як роботодавця.

Кампанія для резервістів повинна забезпечувати добровільність їх вибору і особливо задоволення вимог, що стосуються спеціальних завдань за кордоном і заповнення вакантних посад у ЗС.

Обмеження, спричинені загальними тенденціями

У принципі, кожен контрактник зобов'язується надавати себе ЗС без обмежень. Але в реальному житті ситуація є більш складною і неоднозначною.

По-перше, існують обмеження, пов'язані з бюджетом, браком службового житла, належними житловими умовами, соціальним захистом і конкуренцією на вільному ринку.

По-друге, соціальний прогрес у поєднанні з професійним розвитком суспільства справляє потужний вплив на умови військової праці. Тому домінуючі тенденції в суспільстві принаймні опосередковано впливають на всі сфери діяльності ЗС.

По-третє, політичні й суспільні події, ситуація на ринку праці та нові вимоги ЗС справляють безпосередній – іноді тривалий – вплив на форми управління персоналом.

Нарешті, що стосується питання, якому приділяється чи не найбільша увага. Я не впевнений, що 100% **службове житло** економічно вигідніше для забезпечення кращих житлових умов. Можливо, краще було б запровадити змішану систему. *По-перше*, визначити райони розташування житлових містечок, з огляду на нову структуру ЗС і плани їх розвитку, і порадити, чи варто їх відновлювати. *По-друге*, забезпечити мобільність військовослужбовців за рахунок повної компенсації ринкової вартості оренди житла, залежно від регіону.

³ У більшості європейських країн не розрізняють принципи і критерії, що стосуються офіцерів та молодшого командного складу. Потреби в такому розрізненні немає, коли ролі, завдання, функції та обов'язки є подібними.



Це було б дешевше для ЗС у довгостроковій перспективі, оскільки стандарти життя змінюватимуться дуже швидко через зміни на приватному ринку житла, керівництво збереже свободу дій, і зрештою, це зручніше для військовослужбовців.

Інтеграція військовослужбовців у суспільство (допомога в адаптації)

Головний напрям адаптації – це запровадження постійної структури для допомоги пристосуванню до громадського життя звільненим у запас та через скорочення штатів. Мета – допомогти людині розібратись у своїх бажаннях і здібностях до цивільної професії і посприяти їй, навчивши її, щоб вона могла претендувати на цивільні робочі місця.

Система також має відповідати національним інтересам, забезпечуючи відповідність попиту на ринку праці, навичок і кваліфікації претендентів. Крім того, слід передбачити ненав'язливі консультації і підтримку для військовослужбовців, які служили бездоганно й повертаються до цивільного життя після визначеного мінімального періоду служби.

Забезпечення управління персоналом

Для задоволення високих вимог до управління персоналом у частинах і підрозділах, центральних та інших органах управління персоналом, відповідні спеціалісти мають перед призначенням пройти повноцінну підготовку. Під час першого призначення така **спеціальна військова підготовка** має бути організована у формі індивідуального навчання на курсах. Країнам НАТО слід запропонувати допомогу в навчанні на прохання Міністерства оборони України.

Генеральний штаб має розробити цільову програму або курс післядипломного навчання спеціалістів-кадровиків. Для ефективного виконання завдань повноцінного планування особового складу (планування підвищень, навчання і структури особового складу) необхідно озброїти тих, хто займається плануванням особового складу (офіцерів кадрової служби) набором **інструментів**, що забезпечує потрібну гнучкість планування та необхідну основу для прийняття рішень, що стосуються структури особового складу. Головним інструментом обробки даних для цієї мети є програма планування структури особового складу **TARGET**, що використовується для розрахунку штатної структури частин і підрозділів, а також – їх вікової структури, з урахуванням навчання і просування по службі, чисельності і планових показників особового складу.

Реалізація

Реалізація Концепції загалом дозволить створити гармонійну, ефективну, економічну й міцну систему забезпечення військ (сил) кваліфікованим персоналом з високими моральними та діловими якостями на основі належного стимулювання й мотивації служби (праці) у ЗС України.

Концептуальні принципи управління персоналом у ЗС систематично розвиваються. Слід вважати, що параметри, які постійно справляють прямий чи непрямий вплив на Концепцію, далі змінюватимуться. Ці зміни можуть вимагати нових дій. Тому Концепція є живим документом, який підлягає оцінці та оновленню. Щороку слід робити огляд Концепції і перебігу її реалізації, з тим, щоб переконатися, що її цілі і пріоритети залишаються актуальними, а методи і пріоритети виконання – дієвими.

Для належного виконання Концепції як додаток до неї був розроблений докладний план. Цей план ставить реалістичні, але амбітні цілі та завдання, з розподілом обов'язків на всіх щаблях, а також часові проміжки для якнайшвидшого досягнення цілей Концепції згідно з Державною програмою розвитку ЗС України на 2006-2011рр.

Крім того, необхідно визначити:

- перелік заходів з уникнення ризиків під час здійснення певних видів діяльності, із зазначенням термінів і відповідальних служб;
- види діяльності, охоплені цільовими програмами, які мають виконуватися скоординовано на центральному рівні Міністерства оборони, Генерального штабу та головними штабами видів ЗС у визначений час;
- щорічну оцінку результатів реалізації Концепції на підставі аналізу стану виконання цільових програм.

Розділи Концепції можна було б коригувати і змінювати із змінами соціальної, політичної та економічної ситуації в державі, поточних і перспективних завдань ЗС, бюджетного забезпечення їх діяльності та результатів виконання запланованих заходів.

Оскільки над Концепцією кадрової політики працювали іноземні радники, то вони намагалися на основі західного досвіду запропонувати базові принципи розробки нової системи управління персоналом. Існує необхідність кращого розуміння радниками підходів української сторони до ключових елементів (питань) реалізації плану – з метою забезпечення кращого зворотного зв'язку, а також – підвищення якості та ефективності порад. Більш раціонально було б досягати мети (цілей, завдань) на всіх рівнях і групувати завдання за цілями, а цілі – за метою. Важливо, щоб радники не “випадали” з цього процесу, оскільки якщо той чи інший аспект не згадано в плані реалізації, то він не буде виконаний. Трансформація в Україні має бути підтримана не лише в принципі, але й у деталях, особливо у складному питанні планування кадрової роботи.

Тому залучення радників, і не лише в галузі змін в управлінні персоналом, слід сприймати на основі повного партнерства та максимальної прозорості.

Висновок

Розробка Концепції кадрової політики є позитивним кроком у рамках більш широкого підходу до запровадження сучасних принципів управління в системі кадрової політики Міністерства оборони України. Принциповим моментом є те, що Концепція передбачає, *по-перше*, докорінну зміну управління персоналом, яка полягає у запровадженні централізованої, стандартизованої системи об'єктивної атестації, підвищення і призначення, *по-друге*, – чіткіше обмеження повноважень командирів у кадрових рішеннях.

Не існує закордонної моделі, яку можна було б наслідувати, оскільки кожна модель має власну історію, традиції і потреби. ЗС України мають обрати або відшукати ті аспекти, які варто запозичити, але вони можуть знайти їм нове застосування для розробки нової системи. Слід проаналізувати нинішню й майбутню структуру ЗС України та визначити необхідні потреби для того, щоб якнайкраще забезпечити виконання всіх завдань української армії.

Для цього потрібні добре підготовлені, вмілі й мотивовані військовослужбовці, резервісти та цивільний персонал, свідомий своєї місії, цілеспрямований і ментально готовий до співпраці. Ці вимоги ставлять людину на перший план. Її професійність і мотивація є визначальними факторами оперативної готовності ЗС.

У рамках цього процесу вся майбутня діяльність має бути зосереджена на людині, оскільки лише військовослужбовці, задоволені своєю роботою, озброєнням, технічними умовами, службовими стосунками, управлінням кадрами та іншими речами, що впливають на мотивацію, можуть забезпечити готовність особового складу ЗС на довгострокову перспективу. ■

Правила Д.Рамсфельда¹

Більшість із цих правил, роздумів і цитат стосуються досвіду роботи в Білому домі. Інші – часів служби на флоті, роботи в Конгресі, послом у НАТО, міністром оборони, спеціальним представником президента на Близькому Сході, виконавчим директором комерційної компанії та ін.

Білий дім

- Не погоджуйся на посаду або не залишайся на посаді, якщо у тебе немає права або сміливості відверто говорити Президенту те, що ти думаєш.
- Зустрінься зі своїми попередниками. Вони знають всі входи і виходи. Намагайся робити оригінальні помилки, а не безкінечно повторювати чужі.
- Не допускай думок, що ти – Президент. Ти не Президент. Конституцією передбачений лише один Президент.
- Виконання президентського рішення має відповідати його точці зору як по суті, так і по духу.
- Вчися говорити “Я не знаю”. За правильного підходу, це доведеться повторювати досить часто.
- Припустившись помилки, поінформуй Президента і намагайся терміново її виправити. Зволікання лише ускладнює помилки.
- Будь точним. Брак чіткості небезпечний, коли межа помилки невелика.
- Легше опинитися в ситуації, ніж вийти з неї.
- Не поділяй світ на “ми” і “вони”. Уникай любові або ненависті у відносинах з пресою, Конгресом, ворогами чи опонентами. Стався до них як до факту. У них своя робота, у тебе – своя.
- Залиши турботу про сім’ю Президента Президенту. У тебе достатньо роботи, крім турботи про сім’ю першої особи. Вони дуже добре впораються й без тебе.
- Не виконуй директиви Президента автоматично, якщо ти з ними не згоден або вважаєш, що він не врахував ключових моментів.
- Як особа, наближена до Президента, ти змушений повідомляти йому погані новини. Ти його підводиш, не говорячи йому правду. Інші цього не зроблять.
- Персонал Білого дому повинен бути поза підозрою. Подавай правильний приклад.
- Не говори погано про своїх попередників і наступників. Ти не був у їх ситуації.
- Пам’ятай про народну довіру. Докладай всіх зусиль заради збереження чистоти інституту президентства. Обіцяй залишити його кращим, ніж було до тебе.
- Не перекладай вину на боса. Він і так має досить проблем.
- Не вважай себе незамінним чи непогрішним. Як сказав Шарль де Голль, кладовища світу переповнені незамінними людьми.
- Дозволь сім’ї, персоналу і друзям знати, що ти залишаєшся таким, як був, попри всю публічність і погану славу, притаманну твоїй посаді.
- Тримай заступника та готуй наступника. Щоб не втрачати баланс, не дозволяй роботі поглинути тебе. Зберігай зв’язки з навколишнім світом – сім’єю, друзями, сусідами, людьми поза урядом і людьми, які можуть не погоджуватися з тобою.
- Коли преса чи інші питають про твою думку, пам’ятай, що насправді їх цікавить думка Президента.
- Більшість із близько 50 запрошень щотижня надходять від тих, хто запрошує не тебе, а главу президентської Адміністрації. Якщо сумніваєшся, запитай свого попередника, скільки запрошень він отримав минулого тижня.
- Знай, що обсяг критики на твою адресу відповідає рівню твоєї публічності.
- Якщо тебе не критикують, ти, мабуть, робиш не так багато.
- З того місця, де ти сидиш, Білий дім може виглядати так само непривабливо, як нутрощі шлунка. Як кажуть про законотворчість: не варто дивитися на процес виготовлення ковбаси та розробки політики зблизька. Не дай паніці оволодіти тобою. Насправді все може бути кращим, ніж воно виглядає зсередини.
- Будь здатним подати у відставку. Це покращить твою оцінку в очах Президента та лише додасть до твоїх заслуг.
- Твої результати залежать від підлеглих. Відбирай найкращих, навчай їх і підтримуй. Коли вони припускаються помилки – давай більш чіткі вказівки. Коли помилки продовжуються або утворюється нездорова атмосфера, допомагай їм подолати цей етап. Країна не може дозволити дилетантства в Білому домі.
- Ти можеш розпочати масу проектів, але матимеш час завершити лише окремі. Тому думай, плануй, розвивай і шукай хороших відповідальних спеціалістів. Дай їм повноваження і контролью. Намагання зробити надто багато власноруч створює вузькі місця.
- Думай наперед. Не дозволяй щоденним справам завадити плануванню.
- Досить багато людей навколо Президента мали високу самооцінку до вступу на державну службу, дехто – не безпідставно. Навряд чи нова робота знизить їх самооцінку.
- Розглядай відносини з Конгресом як “револьверні двері”. Завтра тобі доведеться звертатися за допомогою до сьогоднішніх опонентів. Президентським пропозиціям потрібна підтримка членів Конгресу з певних питань у певний час незалежно від їх філософії, партійності або позиції стосовно інших питань. Не допускай розриву зв’язків Білого дому з парламентарями лише з причин незгоди з якогось питання або ряду питань.
- Не роби і не говори нічого, чого б тобі не хотілося побажати на першій сторінці *Washington Post*.

¹ Д.Рамсфельд – американський політичний діяч, Міністр оборони США (1975-1977рр., 2001-2006рр.). Один з головних експертів з питань національної безпеки США.

На підставі власного досвіду написав іронічні “Життєві поради Д.Рамсфельда та поради для роботи в уряді та бізнесі”. Наводяться у скороченому вигляді. Повний текст англійською мовою – <http://www.rumsfeldsrules.com>

Уряд

- Будь обережним, коли пропонуються “сміливі, цікаві, інноваційні та нові” ідеї. Існує безліч ідей – “сміливих, цікавих, інноваційних, нових” – але безглуздох.
- Федеральний уряд має бути останньою інстанцією, а не першою. Запитай, чи дійсно запропонована програма відповідає федеральному рівню, чи вона може бути більш успішно виконана неурядовою організацією або органом місцевої влади.
- Сумніваєшся – не роби.
- Усе ще сумніваєшся – роби правильно.
- “Кожен уряд, спостерігаючи та намагаючись пояснити дії іншого уряду, завжди перебільшує раціональність і таємний замисел його рішень та недооцінює некомпетентність і випадковість” – Дипломатичні закони Сібермана.

Політика, конгрес, преса

- Перше правило політики: щоб перемогти, потрібно потрапити до виборчого бюлетеня.
- Друге: ідучи на вибори, можеш програти.
- Якщо утримаєшся від виборів, ніколи не переможеш.
- Кожен день у політиці – це безмежне поле можливостей для серйозних помилок. Усього найкращого.
- Найбільш недооцінений політиками ризик – зайва публічність.
- Намагаючись усім догодити, комусь-таки не догодиш.
- Не обов’язково уникати гострих кутів. Лідеру вони іноді необхідні.
- Пам’ятай, звідки ти прийшов.
- Члени Конгресу не потрапляють до Конгресу випадково. Кожен прийшов зі своєю метою. Дізнайся про цю мету і ти дізнаєшся щось важливе про них, про нашу державу і про народ Америки.
- З пресою не може бути “Не для преси”.
- Існує лише три відповіді на питання преси: (1) “Так, я знаю і розкажу вам”; (2) “Так, я знаю, але не можу вам розказати”; (3) “Я не знаю”. – Д.Разер.

Міністерство оборони

- Міністр оборони не є супер-генералом чи адміралом. Його завдання – здійснювати цивільний контроль над міністерством в інтересах головнокомандувача і країни.
- Залишай за собою право вникати в усі справи і роби це. Твої заступники та персонал повинні знати, що попри розподіл обов’язків, ні для кого не має бути сюрпризом, коли міністр особисто займається важливим питанням.
- Налагодь взаємодію з Білим домом. Поки не буде налагоджений широкий канал потоку інформації та “цілових вказівок” в обох напрямках, процес ризикує перетворитися на хаос.
- Загальні прийоми менеджменту можуть не працювати в Міністерстві оборони. Коли делегуєш повноваження, будь певним, що не руйнуєш зв’язки між службами, які важко напрацьовувалися десятиріччями.
- Уникай публічних дебатів з іншими державними органами у пресі. Це обмежує вибір Президента.

- “Якщо ти правильно сформулював мету, стратегію може написати лейтенант” – генерал Дж.Маршал.
- Коли Наполеона запитали, кого він вважає найкращими генералами, він відповів: “Переможців”.

Бізнес

- Уважно спостерігай за розширенням менеджменту середнього рівня. Не заповнюй відразу вакансії. Залишай окремі посади вакантними протягом 6-8 місяців – і ти побачиш, що деякі з них не потрібні.
- Скороти кількість рівнів керівництва. Вони віддаляють верхівку організації від клієнта.
- Шукай шляхи децентралізації. Делегуй прийняття рішень по горизонталі та вертикалі. Заохочуй підприємницький підхід.
- Роби “підрізу” бізнесу, продукції, заходів, персоналу. Щорічно.
- Те, про що ти вимагаєш тобі доповідати, – обов’язково покращиться, якщо це вибірково. Твої вимоги до змісту доповіді інформують про твої пріоритети та визначають пріоритети організації.
- Стережись аргументів на зразок “це час інвестицій; покращення буде найближчими роками”. Конфлікт між найближчою і далекою перспективами може бути конструктивним, але не може бути далекої перспективи без короткострокової.
- Надто часто менеджери пропонують плани, що нагадують хокейну ключку. Показники падають протягом перших років, а потім різко зростають наступними роками. Якщо приймеш такий план, вони будуть пропонувати такі ж самі кожного наступного разу.
- “Будь-який план працює до першої зустрічі з ворогом” – давня військова аксіома.

Життя та інші речі

- “Якщо на написання перших двох абзаців знадобилося 30 хвилин, – вибери іншу тему” – Р.Арон
- “Якщо пливеш за течією, то ти рухаєшся донизу” – Л.Піерсон.
- “П’ючи воду, не забувай про тих, хто копав криницю” – китайське прислів’я.
- Той факт, що проблема існує, зовсім не обов’язково вказує на наявність рішення.
- “Якщо проблема не має вирішення, можливо, це й не проблема, а факт, який не можна змінити, але до якого згодом можна пристосуватися” – Ш.Перес.
- “Якщо проблему неможливо вирішити, спробуй пояснити її докладно” – Д.Ейзенхауер.
- “Більшість людей витрачають час на “терміново”, а не на “важливо” – Р.Хатчінс.
- “Якщо ти думаєш, що все під контролем, то ти рухаєшся недостатньо швидко” – Маріо Андретті, автогонщик.
- “Перемога не буває остаточною. Поразка не буває фатальною. Важливо зберігати мужність” – У.Черчілль.
- “Тестом на найвищий інтелектуальний рівень є здатність утримувати дві протилежні ідеї одночасно і бути здатним функціонувати” – Фіцджеральд.
- Створюючи правила, не пиши їх більше 10.