

**Альманах урядування
в секторі безпеки України
2010**

**Женевський центр демократичного контролю
над збройними силами (ДКЗС)**

www.dcaf.ch

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) є одним з провідних світових наукових закладів із питань управління сектором безпеки та його реформування. ДКЗС надає дорадчу підтримку і практичну допомогу для налагодження ефективного демократичного управління у секторі безпеки.

ДКЗС надає консультаційну підтримку на місцях, організовує програми практичної допомоги, розробляє демократичні норми з відповідних питань та просуває їх як на міжнародному рівні, так і на рівні окремих держав, а також пропагує позитивний досвід та виробляє політичні рекомендації щодо забезпечення ефективного демократичного управління у сфері безпеки.

ДКЗС співпрацює з урядами держав, парламентами, громадянським суспільством, міжнародними організаціями, а також цілою низкою силових структур, у тому числі органами поліції, судової влади і розвідки, прикордонними службами та збройними силами.

Альманах урядування в секторі безпеки України 2010

Женева – Київ, 2010

Мережа партнерства, *Альманах урядування в секторі безпеки України 2010*, редактори – Мерле Маїгре (Merle Maigre) та Філіпп Флурі (Philipp Fluri) (Женева: Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2010 р.).

Серія «Менеджмент безпеки та оборони», №2

© Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2010 р.

Видавець: Procon Ltd., www.procon.bg

Дизайн обкладинки: Христо Близнашкі

ISBN 978-92-922-116-4 (DCAF)

ISBN 978-954-92521-2-5 (Procon)

ISBN 978-966-96910-4-0 (Defense Express Group)

ВСТУПНЕ СЛОВО

Зміцнення ролі громадянського суспільства у забезпеченні дієвого контролю за діяльністю силових структур та більш широке залучення громадянського суспільства до питань оборони і безпеки є одними з головних напрямків співробітництва України і НАТО у сфері реформування сектору оборони і безпеки. Саме з цією метою у жовтні 2006 року, під час консультативної зустрічі представників керівництва держав НАТО і України, яка відбулася у португальському місті Сінтра під головуванням Генерального секретаря НАТО, тринадцять країн НАТО і Україна вирішили створити спеціальний проект під назвою «Мережа партнерства Україна-НАТО з підвищення обізнаності громадянського суспільства». Цей проект спрямований на посилення взаємозв'язків організації громадянського суспільства і представників безпекових структур НАТО і України з метою сприяння розвитку стратегічного партнерства між громадянським суспільством та силовими відомствами України. Мережа партнерства Україна-НАТО також забезпечує можливості для відкритого вільного обміну думками й ідеями з приводу участі громадянського суспільства у формуванні й реалізації оборонної і безпекової політики держави та створення шляхів для залучення організацій громадянського суспільства до діяльності з реформування сектору безпеки і оборони.

За роки існування проекту «Мережа партнерства» в Україні відбулися певні позитивні зміни, які сприяли більш активному залученню організацій громадянського суспільства до питань національної безпеки і оборони. Задіяні у проекті неурядові організації створили цілу низку робочих (цільових) груп, у рамках яких проводяться зустрічі представників громадянського суспільства України і держав НАТО, де обговорюються конкретні проекти у декількох найбільш важливих напрямках співробітництва. Це такі групи, як: Цільова група з питань політики національної безпеки та реформування сектору безпеки, яка відповідає за посилення спроможностей, координації та ролі силових структур України у трансформуванні сектору національної безпеки; Цільова група з питань моніторингу реформ у сфері євроатлантичної інтеграції (залучення експертів неурядових організацій до спільної роботи з моніторингу процесів реформ у сфері євроатлантичної інтеграції України, у тому числі щорічних Цільових планів Україна-НАТО); Цільова група з питань оборонно-промислового співробітництва та реформування оборонної промисловості (сприяння у модернізації та адаптації військово-промислового комплексу України в умовах євроатлантичної інтеграції); Цільова група з питань будівництва цілісності і виховання доброчесності (залучення організацій громадянського суспільства України до діяльності з будівництва цілісності і виховання доброчесності, боротьби з корупцією, а також підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності у сфері оборони і безпеки України); Цільова група з питань реформування сектору безпеки та особистої безпеки і прав людини (сприяння у залученні організацій громадянського суспільства до діяльності з захисту безпеки і прав людини); Цільова група з питань економічної безпеки (допомога у формуванні і реалізації політики економічної безпеки, здійснення нагляду за витратами оборонного бюджету України).

У 2007 році уряд Швейцарії звернувся до Офісу зв'язків НАТО в Україні з пропозицією щодо залучення Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) до Мережі партнерства у якості одного з виконавчих органів проекту. За роки своєї діяльності у Мережі партнерства Женевський центр підготував цілу низку проектів та сприяв в організації декількох важливих заходів, започаткованих у рамках Мережі партнерства. Цей збірник матеріалів з питань політики оборони і безпеки та реформування сектору безпеки України, які були підготовлені експертами українського уряду та організацій громадянського суспільства, є ще одним прикладом вагомого внеску Женевського центру ДКЗС у діяльність на підтримку Мережі партнерства Україна-НАТО та її завдань. Цей збірник є свідченням і того, наскільки важливою може бути роль громадянського суспільства України в організації широкої публічної дискусії з питань національної оборони і безпеки.

Я глибоко переконаний у тому, що, по мірі зміцнення української демократії, роль організацій громадянського суспільства України – як у впровадженні принципів демократичного державного управління у секторі безпеки, так і в забезпеченні спільного бачення напрямку стратегічного розвитку політики безпеки України – буде невідмінно зростати. Для досягнення цієї мети, Офіс зв'язків НАТО в Україні, який я маю честь очолювати, має намір продовжувати співробітництво з неурядовими організаціями України, держав-членів та партнерів НАТО у реалізації завдань Мережі партнерства Україна-НАТО.

Хочу висловити глибоку подяку Женевському центру ДКЗС за його активну підтримку у сприянні досягнення Україною стратегічних завдань програми «Партнерство заради миру». Також хотів би особливо відзначити дуже велику увагу, яку центр DCAF приділяє питанням розвитку одного з найцінніших надбань України – її громадянського суспільства.

Марчін Кожієл

Голова Офісу зв'язку НАТО в Україні, Київ

ПЕРЕДМОВА

Західні спостерігачі, які цікавляться діяльністю сектору оборони і безпеки України, впродовж довгого часу були змушені будувати свої оцінки виключно на основі коментарів та аналізу західних експертів та/або українських викладачів вищих навчальних закладів Європи та США, у той час, як альтернативні російські джерела завжди мали свою особисту точку зору.

Даний збірник, підготовлений у рамках проекту НАТО «Мережа партнерства» за фінансової підтримки Міністерства оборони Швейцарії, є першим англомовним виданням матеріалів з питань діяльності усіх силових відомств України, підготовлених саме українськими експертами цивільного сектору. Матеріали з цього збірника, деякі з яких вперше з'явилися в Україні у 2008-2009 роках, є не тільки цікавими за своїм змістом, але вони також дають можливість читачам скласти власне враження про рівень інформованості цивільного суспільства з питань державного управління у секторі безпеки України. Автори матеріалів висловлюють власні точки зору, які можуть не співпадати з офіційною позицією спонсора проекту – Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС).

Центр ДКЗС постійно співпрацює з українським парламентом і Міністерством оборони з грудня 2000 року. Поточна діяльність Женевського центру ДКЗС присвячена переважно питанням Стратегічного оборонного огляду та загального реформування системи менеджменту оборонного сектору в Україні. На сьогоднішній день це один з найбільш перспективних і успішних спільних проектів, у яких брав участь Центр ДКЗС.

Мережа партнерства Україна-НАТО, яка створювалась впродовж 2008/09 рр. і сьогодні вже активно функціонує, є відносно новим напрямком співробітництва, який з'явився у досить об'ємному портфелі коопераційних програм Центру ДКЗС останнім часом. Хочу підкреслити, що Центр ДКЗС, який діє від імені уряду Швейцарії, мав честь брати участь у формуванні цього проекту на самих перших етапах його обговорення і розробки концепції, а сьогодні готовий продовжувати надання допомоги у його практичній реалізації. Сподіваємось, що досвід, набутий нами при реалізації аналогічних проектів, зокрема, програм розвитку спроможностей громадянського суспільства, які здійснювались під егідою Програми розвитку ООН, буде хоча б частково реалізований і в рамках цієї ініціативи НАТО.

Женева, 25 лютого 2010 р.

Філіпп Флурі

Заступник директора Женевського центру демократичного контролю над збройними силами

ЗМІСТ

Вступ	1
Розділ 1 Рада національної безпеки і оборони України у системі стратегічного управління національною безпекою	3
<i>Горбулін В.П., Литвиненко О.В.</i>	
Розділ 2 Українська національна безпека у XXI столітті: виклики та потреби в колективних заходах	13
<i>В.П. Горбулін у співавторстві з експертами Центру Разумкова</i>	
Розділ 3 Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки України: досвід, проблеми	24
<i>Георгій Крючков</i>	
Розділ 4 Україна у структурі регіональної і глобальної безпеки	34
<i>Олексій Мельник</i>	
Розділ 5 Громадська дискусія в Україні стосовно НАТО	53
<i>Ілько Кучерів</i>	
Розділ 6 Реформа судівництва та кримінальної юстиції, боротьба проти корупції	61
<i>Дмитро Котляр</i>	
Розділ 7 Сектор безпеки в Україні: становлення і розвиток системи стратегічного управління	70
<i>Олександр Бєлов, Олександр Литвиненко</i>	
Розділ 8 Збройні Сили України	79
<i>Юрій Юрчина</i>	
Розділ 9 Подальші шляхи реформування правоохоронної діяльності в Україні	113
<i>Лариса Криворучко</i>	
Розділ 10 «Інші» військові формування в Україні	129
<i>Леонід Поляков</i>	
Розділ 11 Огляд оборонно-промислового комплексу України	193
<i>Валентин Бадрак, Сергій Згурець</i>	
Перелік авторів	219

Перелік малюнків

Функціональні структури ЗСУ, 2005 рік	85
Організаційна структура ЗСУ, 2005 рік	85
Структура органів управління ЗСУ, 2005 рік	85
Структура органів управління ЗСУ, 2011 рік	87
Організаційна структура ЗСУ, 2008 рік	87
Структура органів управління ЗСУ, 2008 рік	88
Структура Генерального штабу ЗСУ, 2005 рік	88
Структура Генерального штабу ЗСУ, 2008 рік	89
Структура Сил спеціальних операцій, 2008 рік	90
Організаційна структура Об'єднаного оперативного командування, 2007 рік	91
Функціональні структури ЗСУ, перспектива, 2011 рік	92
Структура територіального управління, 2006 рік	95
Організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ, 2005 рік	96
Організаційна структура армійського корпусу Сухопутних військ, 2006 рік	97
Організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ, 2008 рік	98
Організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ, перспектива, 2011 рік	99
Організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил, 2005 рік	100
Організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил, 2008 рік	104
Організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил, перспектива, 2011 рік	105
Організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил, 2005 рік	108
Організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил, 2008 рік	109
Організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил, перспектива, 2011 рік ..	110
Чисельність населення України по роках	116
Коефіцієнт злочинності в Україні по роках	118
Створення злочинних організацій	118
Незаконне позбавлення волі або викрадення людини	118
Злочини у сфері банківської діяльності	119
Злочини у сфері високих інформаційних технологій	119
Рівень злочинності невеликої тяжкості на 10 тис. населення	119

Перелік вставок

Вставка 4.1	Визначення	38
Вставка 4.2	НАТО і європейська політика безпеки і оборони (ЄПБО)	44
Вставка 4.3	Структури на пострадянському просторі, що мають функції забезпечення безпеки	46
Вставка 4.4	Організація північноатлантичного договору (НАТО)	48
Вставка 10.1	Соціальні пільги для співробітників сфери безпеки у Словаччині	174
Вставка 10.2	Державне агентство національної безпеки Болгарії (ДАНБ)	176
Вставка 10.3	Загальні організаційні особливості Міністерства внутрішніх справ Франції, із зазначенням підрозділів, подібних українським	176
Вставка 10.4	Регламент діяльності Комісії у справах спеціальних служб Сейму Польщі	179
Вставка 10.5	Румунська Комісія з контролю над Службою зовнішньої розвідки	181

Перелік таблиць

Порівняльна таблиця окремих статей Вашингтонського і Ташкентського договорів	46
Якщо б референдум стосовно вступу України до НАТО відбувся у припустимому майбутньому, за що б ви проголосували? (% осіб, готових до участі у референдумі)	58
Просимо вибрати правильне твердження	58
В який спосіб, на вашу думку, ухвалюються рішення в НАТО?	59
Зміни складу СВ ЗСУ	94
Рейтинг довіри до соціальних інститутів і суб'єктів у світі у 2002 р.	121
Рівень довіри до різних служб ОВС у респондентів, що контактували з цими службами	124
Вплив довіри до міліції на образ ОВС у масовій свідомості	125
Динаміка скорочення ОПК України	194
Загальна структура виробництва оборонного призначення	195
Показники фінансування статті закупівель і розробки озброєнь	206
Динаміка українського оборонного експорту	207
Основні складового оборонного експорту	207
Географія збройових поставок – 2007-2008 років	212
Структура експорту	213

Вступ

Цей Альманах є першим в Україні виданням, яке у формі збірника думок і досліджень українських авторів звертається до аналізу організаційних аспектів сектору безпеки в умовах створення нової демократії. Його автори – це цивільні експерти, які представляють різні неурядові «мозкові трести» та організації громадянського суспільства, що досліджують питання державного управління у секторі безпеки на національному, регіональному та міжнародному рівнях.

Хотілося б сподіватися, що в майбутньому ця тема буде продовжувати розвиватися і в наступних публікаціях, які будуть знову звертатися до різних аспектів врядування у секторі безпеки України з метою документування досягнутого прогресу у створенні й підтриманні механізмів ефективного управління. Це видання є одним з перших випусків під егідою так званої «Мережі партнерства», створеної у 2009 році між країнами-членами НАТО, країнами-партнерами та організаціями громадянського суспільства. У його підготовці брали безпосередню участь Міністерство оборони, цивільного захисту і спорту Швейцарії, Центр оборонних досліджень Естонії та Женевський центр демократичного контролю над збройними силами.

Такі Альманахи, що публікуються консорціумом організацій громадянського суспільства, виконують багато важливих функцій у новостворених демократіях. Окрім того, що це корисний аналіз поточного стану інституцій, які в минулому часто перебували за завісою таємності в часи колишніх (авторитарних) режимів, вони також, вочевидь, відображають існування альтернативних невійськових/неурядових експертних думок стосовно сектору безпеки. В ідеалі, робота над створенням такого Альманаху не лише збирає разом різні «мозкові трести» та організації громадянського суспільства, а також заохочує їх долати конкуренцію через взаємодію, але й дає їм можливість доповнювати свої експертні рівні з питань сектору безпеки та покращити їх розуміння. Таким чином, Альманахи дозволяють з'єднати разом декілька питань створення різних спроможностей, відображаючи стан врядування у секторі безпеки і потреби в його покращенні. На додаток до збірок законодавчих актів у сфері безпеки та їх аналізу, таке своєрідне аналітичне дослідження сектору безпеки є одним з найбільш важливих внесків, які організації громадянського суспільства можуть вкласти у демократичні реформи сектору безпеки.

Під час перехідних процесів не все вдається правильно зробити відразу. Міністерство внутрішніх справ разом із Внутрішніми військами у майбутньому можуть досягти належного рівня з питань демократичного контролю. У Міністерстві оборони питання співробітництва з оборонної реформи та стратегічного оборонного огляду може вийти на рівень генералів і міністрів і таким чином мати вплив на процеси за межами концептуального рівня. Програма професійного розвитку може бути доповнена імплементаційним механізмом, який дозволить реалізувати повністю наявний потенціал. Це також пояснює причини того, чому до випуску цього збірника статей були долучені два зовнішні спонсори. Можливі майбутні Альманахи напевне будуть випускатися

українськими авторами. А спонсори сподіваються, що такий перехід трапиться якомога скоріше і буде належно упорядкованим.

Женева, березень 2010 р.

Філіпп Флурі

Заступник директора Женевського центру демократичного контролю над збройними силами

Розділ 1

Рада національної безпеки і оборони України у системі стратегічного управління національною безпекою

Горбулін В.П., Литвиненко О.В. *

Предметом розгляду у цьому тексті є проблеми становлення, сучасного стану і майбутнього розвитку Ради національної безпеки і оборони України як ключової інституції системи стратегічного управління національною безпекою та насамперед її сектором безпеки.

1. Стратегічне управління національною безпекою загалом і сектором безпеки зокрема

За загальноприйнятим визначенням (Резолюція ПА РЄ 1713 (2005)) сектор безпеки складається з вищих органів управління, збройних сил, поліції у формі або в цивільному, жандармерії, служб розвідки, прикордонних служб, служб внутрішньої безпеки, а також міліції та озброєних формувань, які працюють на державу або пов'язані з нею.

Ще у 1996-1997 роках було сформовано загалом в існуючому донині вигляді систему стратегічного управління сектором безпеки України та вдалося вирішити низку ключових завдань політики національної безпеки. Зокрема, у 1997 році Верховною Радою було прийнято Концепцію національної безпеки, яка визначила життєво важливі національні інтер-

* Горбулін В.П., академік НАН України, Секретар РНБОУ у 1994-1999, 2006 роках.
Литвиненко О.В., д-р політ. наук, керівник департаменту Апарату РНБОУ у 2005-2007 роках.

еси України та шляхи їх реалізації. Тоді ж у спосіб підписання міжнародних договорів із сусідніми державами було міжнародно-визнано і гарантовано державні кордони України на більшій частині їх протяжності, а ухвалення Хартії про особливе партнерство Україна-НАТО в загальних рисах сформувало євроатлантичний курс Києва.

Стратегічний рівень системи управління національною безпекою загалом і сектором безпеки зокрема не зазнав суттєвих змін з того часу, попри суттєву трансформацію безпекової ситуації і конфігурації державної влади в цілому внаслідок конституційної реформи 2004 року та органів сектору безпеки внаслідок перетворень 2004-2007 років.

Нині державна складова сектору безпеки України включає ланку стратегічного управління і виконавчу ланку. Ланку стратегічного управління складають Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, а виконавча ланка включає:

- службу внутрішньої безпеки – Службу безпеки України;
- розвідувальні служби – Службу зовнішньої розвідки України, головне управління розвідки Міністерства оборони України, управління розвідки Адміністрації Державної прикордонної служби України;
- поліцію – Міністерство внутрішніх справ України;
- жандармерію – Внутрішні Війська МВС України, управління державної охорони України, прикордонну поліцію – Державну прикордонну службу України;
- сили оборони – Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, воєнізовані підрозділи Міністерства з питань надзвичайних ситуацій і захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державну службу спеціального зв'язку і захисту інформації України.

Верховна Рада України відповідно до Конституції України встановлює основні засади державної політики національної безпеки. Зокрема, реалізуючи ці повноваження, парламент у 2003 році прийняв донині чинний Закон «Про основи національної безпеки України», який визначає основні пріоритети цієї політики, окреслює загрози національним інтересам та стратегічні напрями діяльності у цій сфері.

Президент України у встановлених парламентом межах безпосередньо, або через Раду національної безпеки і оборони України визначає стратегічні і доктринальні моменти проведення цієї політики, здійснює її кадрове забезпечення, а Уряд безпосередньо реалізує цю політику, зокрема здійснює її фінансування, а також соціальний захист військовослужбовців та співробітників правоохоронних органів. Такий розподіл повноважень стосується насамперед мирного часу.

В умовах воєнного стану для керівництва обороною України відповідно до Закону «Про оборону України» утворюється Ставка Верховного Головнокомандувача на чолі з главою держави, яка і організує управління відбиттям агресії проти України.

2. Президентська влада у системі управління сектором безпеки України

Президент України відповідно до Основного Закону (ст. 106) здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави, забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави, її представлення в міжнародних відносинах, керівництво зовнішньополітичною діяльністю, у тому числі – прийняття рішень про визнання іноземних держав, обмін дипломатичними представниками, оголошення стану війни, часткової чи загальної мобілізації, надзвичайного стану а також зон надзвичайної екологічної ситуації. Відповідно до Конституції Президент України призначає і звільняє з посад вище командування Збройних Сил, інших військових формувань. Підкреслено, що Глава держави «здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони», а також очолює Раду національної безпеки і оборони України.

Здійснення цих функцій реалізується главою Української держави за допомогою конституційного органу Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ), яка організує і контролює діяльність органів виконавчої влади з питань національної безпеки і оборони, а також допоміжні і консультативно-дорадчі органи, серед яких чільне місце посідає Секретаріат Президента України.

Статус РНБОУ як координаційного органу при Президентові України, функції (координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони), частково – склад (за посадою до неї входять Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ), і форми введення в дію рішень (Указ Президента України), визначає стаття 107 Конституції. До складу РНБОУ, також відповідно до рішення Президента, можуть входити інші керівники центральних органів виконавчої влади. В Конституції також визначено, що у засіданнях РНБОУ може брати участь Голова Верховної Ради, що можна розглядати як одну з форм парламентського контролю за сферою національної безпеки і оборони.

Діяльність Ради окрім Конституції вносить у статутарний Закон «Про Раду національної безпеки і оборони України», ухвалений у 1998 році.

Відповідно ст. 3 цього Закону функціями РНБОУ є:

- 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;
- 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Відповідно ст. 14 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України» при Раді її рішеннями можуть утворюватися робочі і консультативні органи.

Той самий Закон встановлює, що інформаційно-аналітичне і організаційне забезпечення діяльності РНБОУ здійснює її Апарат, у складі якого нині діють профільні Департаменти з питань воєнної безпеки, з питань державної безпеки, а також з питань діяльності правоохоронних органів. Апарат здійснює свою діяльність на основі відповідного Положення, затвердженого Указом Президента України від 14.10.2005 № 1446.

Науково-інформаційне і аналітико-прогнозне забезпечення діяльності РНБОУ здійснюють Національний інститут проблем міжнародної безпеки, Інститут проблем національної безпеки, а також Міжвідомчий центр з питань боротьби з організованою злочинністю, які здійснюють науково-інформаційне і аналітико-прогнозне забезпечення діяльності Ради.

У складі Секретаріату Президента України функціонує Головна служба безпекової і оборонної політики. При Президентові діє науково-аналітична установа – Національний інститут стратегічних досліджень, а також спеціалізований Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції.

За ситуації, що склалася за час президентської каденції В.Ющенко чіткого розмежування повноважень між Секретаріатом Президента України та Апаратом РНБОУ не існує, проте до виключних повноважень першого входять проблеми поточного забезпечення діяльності глави держави, у тому числі і підтримка кадрової політики в органах сектору безпеки.

3. Генеза, теоретичні засади і світовий досвід функціонування Рад безпеки

Аналізуючи становлення інституту Ради безпеки можна визначити два основні джерела її формування. По-перше, це різноманітні консультативно-дорадчі та координаційні ради при монарху. Наприклад, у Великій Британії та її деяких колишніх домініонах, зокрема у Канаді, до цього часу діють Таємні ради при королеві. Подібні утворення існували практично в усіх інших європейських монархіях. Впливовість і роль цих Рад суттєво залежали від особистості монарха та загальної політичної ситуації в країні. Чимось подібне місце у державах ленінського типу посідало політбюро ЦК правлячої партії або його аналог.

По-друге, це генеральний штаб прусського зразку. Створення Генерального штабу в Пруссії в середині 19 століття німецьким стратегом Г.Мольтке-старшим мало інституційно забезпечити теоретичну тезу К.Клаузевиця «війна є продовження політики іншими засобами». На початку 20-го сторіччя російський фахівець А. Свечин визначав стратегію як мистецтво комбінувати підготовку до війни і групування операцій для досягнення мети, що висувається війною для збройних сил. Таке розуміння поширювало межі зацікавленості та відповідальності Генерального штабу майже на всі сфери суспільного життя.

Проте вже до середини 20 століття відбулися кардинальні зміни суспільної ситуації, що суттєво трансформували баланс між складовими національної безпеки, підвищивши актуальність невоєнних засобів захисту національних інтересів. Суттєвим поштовхом до усвідомлення цього в демократичних державах стали концепції тотальної війни, загалом сформовані в гітлерівській Німеччині на початку 1940-х років. Початок «холодної війни», яка переважно не набувала форм збройного конфлікту, але вимагала сут-

тевого напруження державних сил, засвідчив: наявні державні органи США не могли забезпечити належний рівень координації державної політики національної безпеки, наочно виявилися складності процесу формування політиками завдань для військових і спецслужб та слабкість зворотного зв'язку. Саме тому у 1947 році Президент США Г. Трумен ініціював радикальну реформу системи національної безпеки, одним із напрямів якої, поряд із створенням комітету начальників штабів – американського аналогу генштабу, стало утворення органу із набагато ширшими функціями – Ради національної безпеки (РНБ). РНБ було сформовано як колегіальний орган при президентові, за участю провідних політичних діячів, а також керівників міністерства оборони, центральної розвідки тощо. Початково ця структура була утворена з метою залагодження конфлікту між керівництвом армії, флоту і авіації. Але, запропоноване вирішення тактичного завдання виявилось напрочуд вдалим.

Основним завданням РНБ США і нині визначається допомога президенту у формуванні державної політики національної безпеки і забезпеченні координації зусиль державних органів у цій сфері. З того часу Рада національної безпеки у США пройшла складний шлях, але і зараз залишається одним із найважливіших і найвпливовіших органів адміністрації президента.

Органи, подібні до РНБ США, існують у більшості держав Центральної та Східної Європи. Зокрема, в Угорщині діє Рада оборони на чолі з президентом, яка відповідно до конституції перебирає на себе від державних зборів (парламенту), президента й уряду республіки функції управління країною в умовах надзвичайного або воєнного стану (ст. 19 конституції Угорщини). У Болгарії президент очолює Консультативну раду з національної безпеки, статус якої визначається законом (ст. 100 конституції Болгарії). Президент Республіки призначає членів Віча національної оборони Республіки Хорватії і є його головою (ст. 100 конституції Хорватії). Ст. 135 польської конституції свідчить: «Дорадчим органом Президента Республіки у сфері внутрішньої й зовнішньої безпеки держави є Рада Національної Безпеки». Бюро національної безпеки, яке забезпечує функціонування РНБ в Польщі виступає провідним органом президентської влади.

Значення і функції РНБ у різних державах є відмінними та пов'язаними як з загальними особливостями конституційного дизайну, так і з обсягом і складністю загроз і викликів національним інтересам. Обсяг повноважень та впливовість можуть перетворювати Раду на ключовий державний орган. Така ситуація притаманна насамперед державам, що стоять перед складними і загрозливим викликами у багатьох сферах суспільного життя, та мають потужні армію і спецслужби, які здійснюють безпосередній вплив на управління країною (Туреччина, Пакистан тощо). Зокрема у Туреччині до липня 2003 року Рада національної безпеки була чи ненайважливішим державним органом, і лише демократичні реформи, пов'язані із прагненням вступити до ЄС призвели до конституційних змін, які обмежили впливовість РНБ у мирний час.

За іншої моделі, що притаманна насамперед малим європейським країнам, перед якими не стоять складні виклики безпекового характеру, РНБ розглядається як надзвичайний орган, що за нормальних умов наче «спить» (Угорщина, інші невеликі європейські держави).

Також наявні випадки, коли Рада діє у режимі адміністративно-бюрократичного органу, що набагато ближчий за своїми функціями і завданнями до виконавчого апарату, ніж до політичного керівництва. За цих умов РНБ також використовують у ролі своєрідного «сховища відставних високопосадовців». Приклади реалізації такої моделі можна знайти в історії деяких країн СНД.

Розглядаючи різні форми функціонування РНБ не можна не згадати і випадок королівства Марокко, де рада на чолі з королем об'єднує лідерів провідних політичних партій цієї мусульманської країни від правих до місцевих комуністів включно і відіграє потужну консолідуючу роль у політичній системі.

Порівняльний аналіз доводить, що конкретні функції і місце РНБ у системі державної влади загалом визначаються трьома основними чинниками – масштабом викликів, що стоять перед суспільством і державою, потужністю воєнної та адміністративної організації держави, а також відстанню між політичним керівництвом держави та військовими і урядовою бюрократією. Звичайно, не можна не враховувати вплив національних традицій, а також особистісних якостей керівництва цієї інституції.

Нині майже в усіх країнах світу РНБ виконує три основні завдання. По-перше, виступає механізмом стратегічного прогнозування і планування, по-друге, відіграє роль з'єднувальної ланки між урядовими бюрократами, військовими і правоохоронцями з одного боку, та главою держави і політичними колами загалом – з іншого. А по-третє, є органом надзвичайного управління, інституцією, що має забезпечити належний рівень керованості державою за надзвичайних або особливих умов. Крім того, навіть, на основі виконання цих базових функцій, РНБ може вирішувати й інші важливі державні завдання. Йдеться про забезпечення функціонування «політичної кухні» – підготовку відповідальних державних рішень щодо забезпечення національних інтересів.

Не можна не зазначити і таку функцію РНБ як координація діяльності, узгодження інтересів та налагодження взаємних контактів керівництва армії, спецслужб, правоохоронних органів, вищих щаблів бюрократії загалом. І що надзвичайно важливо для демократичного політичного режиму – це відбувається при посередництві і за умов контролю цивільних діячів, політичного керівництва держави. Загалом, РНБ – найважливіша ланка у системі демократичного цивільного контролю над діяльністю воєнної організації держави.

Саме через механізм Ради національної безпеки та створених при ній комісій і інших подібних консультативних інституцій може здійснюватися узгодження позицій та вироблення консенсусу з провідних питань національної безпеки. РНБ та, насамперед, його апарат, має виступати з'єднуючою ланкою, каналом інтелектуального, а у багатьох випадках і кадрового обміну між державними органами та експертною і академічною спільнотами, забезпечувати висококваліфіковану експертизу важливих державних рішень. Враховуючи традиційну кадрову замкненість армії і розвідувальних та контррозвідувальних органів така функція є доволі суттєвою. Неабияку роль тут можуть зіграти і наукові та аналітико-прогнозні структури ради національної безпеки.

Загалом, роль сектору безпеки у розвитку експертного і аналітичного середовища важко переоцінити. Досвід США, інших країн, і, зокрема, України, свідчить, що саме по-

треби національної безпеки були чи не основним чинником розвитку прикладного політичного, економічного і безпекового аналізу і як науки, і як, що може і важливіше, особливої форми професійної діяльності.

Останнє, але не за важливістю. РНБ у президентських і парламентсько-президентських системах може використовуватися як один із провідних важелів впливу глави держави на функціонування державної влади, а отже і на суспільне життя в країні загалом. Слід нагадати, що Рада національної безпеки і оборони України – єдиний державний орган під головуванням Президента України, існування та статус якого закріплені Конституцією. Проте зазначена можливість є обоюдогострою, а її необережне використання може мати суттєві негативні наслідки, що неспростовно довів досвід останніх років.

4. Історія та нинішні проблеми РНБОУ

Рада національної безпеки і оборони України утворена Указом Президента України 30 серпня 1996 року на підставі ст. 107 Конституції України, цим же актом було створено Апарат Ради. Постійно діючий конституційний орган з питань координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони РНБОУ України було утворено замість і на основі Ради оборони України і Ради національної безпеки України, що діяли протягом 1991-1996 років.

Рада оборони України була утворена Верховною Радою України 11 жовтня 1991 року як вищий державний орган колегіального керівництва питаннями оборони і безпеки України. Її Секретарем з січня 1992 по листопад 1995 року був М.Вітовський.

В липні 1992 року Президент України Л.Кравчук своїм Указом утворив Раду національної безпеки як консультативно-дорадчий орган у системі державної виконавчої влади при Президенті України, головним завданням якого є підготовка пропозицій і проектів рішень Президента України щодо реалізації політики у сфері захисту національних інтересів та забезпечення національної безпеки України. Посаду Секретаря РНБ посідали у 1992-1993 роках В.Селиванов, у 1993-1994 роках В.Картавцев, у 1994-1996 роках В.Горбулін.

Водночас, реальне становлення РНБОУ як важливого елемента системи державного управління слід віднести до початку каденції Президента України Л.Кучми (1994-1996 роки). На цьому етапі відбулося збалансування владних повноважень, інституціональне закріплення системи національної безпеки в Конституції України. Основними напрямками роботи цього органу стали розв'язання проблем Криму, розподіл Чорноморського флоту з РФ, формування зовнішньої політики України, започаткування відносин з НАТО, ЄС, реформування і скорочення Збройних Сил України, реформування силових структур, подолання організованої злочинності, розробка засад зовнішньої політики України та інше.

Посаду Секретаря РНБОУ України займали у 1995-1999 роках В.Горбулін, у 1999-2003 роках Є.Марчук, у 2003-2005 роках В.Радченко, у 2005 році – П.Порошенко, у 2005-2006 роках А.Кінах, у 2006 році виконував обов'язки Секретаря В.Горбулін, у 2006-2007 – В.Гайдук, у 2007 – І.Плющ, з грудня 2007 і по цей час – Р.Богатирьова.

Протягом цих років Рада національної безпеки і оборони України розглянула на своїх засіданнях понад 150 питань. Її рішення відіграли вагомую роль у забезпеченні суспільно-політичної стабільності в Україні в цілому і в окремих регіонах, подоланні економічної кризи, формуванні і реалізації зовнішньої і оборонної політики держави, розв'язанні гострих проблем забезпечення інформаційної, екологічної, науково-технологічної безпеки тощо.

Функціонування системи управління органами сектора безпеки, та, зокрема, її ключової інституції Ради національної безпеки і оборони України, довело її загальну дієздатність і спроможність виконувати складні і комплексні завдання управління національною безпекою. Лише протягом останніх років здійснено низку кроків щодо демократизації сектору безпеки, посилення демократичного цивільного контролю за діяльністю його органів. Проведено перший в історії України Комплексний огляд сектору безпеки, результати якого відображені в ухваленій Президентом України в січні 2007 року Стратегії національної безпеки України, Концепції реформування кримінальної юстиції (квітень 2008 року), Концепції реформування Служби безпеки України (березень 2008 року), Концепції реформування Державної прикордонної служби (липень 2007 року), кількох рішеннях РНБОУ, Білих книгах органів сектору безпеки України за 2007, 2008 роки. Вирішено низку інших питань стратегічної важливості. Нині здійснюється другий оборонний огляд, у 2009 році затверджено Доктрину інформаційної безпеки.

Водночас, час, що спливає, виявив і низку суттєвих проблемних моментів. Основними серед них слід визначити такі.

1. *Нестабільність внутрішньополітичної ситуації та відсутність консенсусу серед політичної еліти* з визначальних проблем розвитку країни, пріоритетів державної політики, зокрема щодо призначення РНБОУ та сектору безпеки загалом, особливо в контексті конституційної та адміністративної реформ. А відповідно – недостатня чіткість і обґрунтованість пріоритетів, цілей, завдань, структури системи РНБОУ, відсутність концепції, стратегії та моделі їх розвитку в середньостроковій і довгостроковій перспективах;
2. *Визначені загальною недосконалістю і розбалансованістю української системи державної влади* проблеми подвійного підпорядкування органів сектору безпеки як Президенту України, так і Кабінету Міністрів України. Переважна більшість цих органів, за виключенням служби внутрішньої безпеки СБУ та розвідувальних органів, насамперед СЗРУ, є органами виконавчої влади, і, відповідно, їхня діяльність спрямовується Кабінетом Міністрів України. Водночас, як вже зазначалося, загальне керівництво у сфері національної безпеки і оборони здійснює глава держави, зокрема і через РНБОУ.

Така нерозмежованість, а подекуди і пряме перетинання повноважень не тільки суттєво ускладнюють функціонування сектору безпеки, але можуть призвести до складних і важко розв'язуваних суперечностей. Особливо це важливо в умовах триваючої вже понад 7 років політичної кризи і слабких демократичних політичних традицій в сучасній Україні. Суттєвого загострення ці проблеми набувають при так званій коабітації, тобто

коли Президент і Уряд належать до різних, підчас опонуючих одна одній, політичних сил. Небезпечні наслідки цього найокресленіше проявилися влітку 2007 року, коли з'явилися ознаки протистояння між підрозділами різних органів сектору безпеки, а саме МВС і Управлінням державної охорони.

3. *Недостатність наявної нормативно-правової бази* функціонування сектору безпеки та насамперед невиконання чинного законодавства, що має наслідком небезпечні зіткнення партикулярних інтересів. Правова незакріпленість необхідних процедур породжує додаткові можливості для корупції.
4. *Особливе місце серед проблемних моментів посідає небезпечно низька виконавська дисципліна.* За даними Апарату РНБО України на серпень 2008 року від 40 до 80 % рішень Ради не виконуються органами виконавчої влади, іншими словами, відбувається не лише падіння значущості і авторитету РНБОУ, а фактично ця інституція протягом тривалого часу значним чином працює вхолосту. Яскравим прикладом у цій сфері стали рішення РНБОУ щодо земельних відносин, ситуації в Автономній Республіці Крим тощо.
5. *Значна плинність складу РНБОУ та його Апарату* і відсутність необхідної послідовності, перманентності, узгодженості в діях кожної нової команди, зокрема у ключових питаннях стратегічного характеру. Зокрема, за останні 4 роки змінилося 6 Секретарів Ради національної безпеки і оборони України. Загалом це знаходить пояснення у швидкоплинності політичної ситуації, проте суттєво ускладнює вирішення рутинних, поточних питань управління національною безпекою України.
6. *Менш наочною, але потенційно складною залишається проблема нерозмежованості політичного і адміністративного керівництва в органах сектору безпеки,* у тому числі і в Апараті РНБОУ. Практика призначення політичних діячів керівниками правоохоронних і розвідувальних органів, яка набула поширення після конституційної реформи 2004 року, в умовах відсутності законодавчо визначених процедур розділення політичних і адміністративно-фахових повноважень пов'язана з низкою проблемних моментів. Найсуттєвішим із них можна визначити загрозу політизації діяльності органів сектору безпеки, підпорядкування їх діяльності інтересам політичних сил на шкоду загальнонаціональним інтересам.
7. *Не завжди виправдане використання РНБО України для розв'язання тактичних завдань* глави держави політико-економічного характеру, часто на шкоду її функціям провідного механізму ухвалення стратегічних рішень. Впровадження такої моделі внаслідок жорсткої конкуренції із Кабінетом Міністрів і Парламентом призводить до швидкої девальвації авторитету і ефективності Ради, а опосередковано і її глави – Президента України.
8. *Загалом зрозуміла інерційність і консерватизм сектору безпеки і РНБО України* зокрема, щодо впровадження сучасних принципів, методів, методик, моделей, ме-

ханізмів, насамперед стратегічного планування та управління, в державне управління, і як результат – невідповідність і неадекватність її реакції на зміни у сфері національної безпеки.

І наостанок. Незважаючи на всі вище перелічені проблеми унікальний статус і склад Ради національної безпеки і оборони України дозволяють їй відігравати ключову роль у політичному процесі в державі. Зокрема, саме РНБОУ спроможна забезпечувати вироблення консенсусу правлячих еліт в життєво важливих для розвитку країни питаннях. Діяльність Ради має бути, насамперед, зорієнтована не на інтереси конкретної політичної сили, а на реалізацію загальнонаціональних завдань.

Рада національної безпеки і оборони України – вищий державний орган, який забезпечує визначення стратегічних пріоритетів державної політики національної безпеки і оборони, виробляє найбільш важливі державні рішення в цій сфері. Рада та її Апарат виконують унікальні завдання, які перебувають поза компетенцією всіх інших державних органів. Йдеться, насамперед, про міжвідомчу координацію та інформаційно-аналітичну діяльність в сфері забезпечення національної безпеки і оборони в надзвичайно важливих, але, водночас, не менш суспільно чутливих питаннях, таких як розвідка і контррозвідка, внутрішньополітична, воєнна, зовнішньополітична, економічна безпека тощо.

Саме це визначає необхідність існування Апарату Ради як державного органу, що функціонує окремо від Секретаріату Президента – провідного політичного органу, що обслуговує главу держави.

За 13 років діяльності створено головне – традицію і школу державних службовців вищої кваліфікації, що спроможні виконувати функції стратегічного аналізу і планування в сфері національної безпеки і оборони України. Саме на основі цього потенціалу поки-що можливо у стислі строки суттєво підвищити ефективність РНБОУ, забезпечивши виконання складних завдань стратегічного планування і управління у сфері національної безпеки. Зруйнувати накопичений потенціал легко, але його відновити в нашій країні, з її слабкими насправді державницькими традиціями, специфічними політичними елітами, буде надто важко, а швидше за все і неможливо.

Розділ 2

Українська національна безпека у ХХІ столітті: виклики та потреби в колективних заходах

В.П. Горбулін у співавторстві з експертами Центру Разумкова

Документ *“Безпека України у ХХІ столітті: виклики та потреби в колективних заходах”* був підготовлений за результатами експертної зустрічі, проведеної Центром Разумкова 11 березня 2009 р., та наступних консультацій з українськими та міжнародними експертами в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО. Підготовка цього Документа стала продовженням роботи, розпочатої в жовтні 2008 р., зі стратегічної оцінки стану національної безпеки України.

Попередній Документ *“У напрямі до більш адекватної та узгодженої політики національної безпеки України”*, підготовлений у жовтні 2008 р., не лише викликав значний інтерес серед вітчизняних і зарубіжних експертів, але й відіграв суттєву роль у сприянні політичному діалогу стосовно подальшого курсу євроатлантичної інтеграції України. Певні положення Документа вже знайшли своє втілення в офіційних рішеннях.

Необхідність підготовки нового Документа зумовлена рядом змін, які загострили актуальність зазначених у Документі тенденцій, у т.ч. впливом фінансово-економічної кризи, що додала нових ризиків на світовому, регіональному та національному рівнях.

Документ *“Безпека України у ХХІ столітті: виклики та потреби в колективних заходах”* був використаний як позиційний матеріал під час Конференції Україна-НАТО *“Політика національної безпеки України: актуальні виклики – адекватні відповіді”*, що відбулася 23-25 березня 2009 р. у м. Гарміш (Німеччина). Результати роботи Конференції будуть розглянуті на засіданні Спільної робочої групи з оборонної реформи Україна-НАТО 13-14 травня 2009 р. у Варшаві на наступному засіданні Комісії Україна-НАТО.

Практика підготовки подібних документів у тісному співробітництві урядових і незалежних експертів може служити прикладом поєднання інтелектуальних зусиль представників державного і громадського секторів з метою підготовки більш якісних політичних рішень.

Безпека України у XXI столітті: виклики та потреби в колективних заходах

У жовтні 2008 р. експерти неурядових і державних інституцій об'єднали зусилля з метою здійснення стратегічної оцінки стану національної безпеки України. В підготовленому Документі *"У напрямі до більш адекватної та узгодженої політики національної безпеки України"*¹ визначені головні виклики для української демократії у надзвичайно динамічному та нестабільному середовищі безпеки, що характеризується комбінацією глобальних загроз, відновленням регіональної геополітичної конкуренції та загостренням внутрішніх проблем, які активно використовуються зовнішніми силами.

Україна в динамічному оточенні

За час, що минув після підготовки згаданого Документа, відбувся ряд подій і з'явилися нові чинники, що посилюють актуальність зазначених у ньому тенденцій.

Фінансово-економічна криза додала нових і трансформувала старі ризики на світовому, регіональному та національному рівнях. Загострення економічної і політичної ситуації є підтвердженням нездатності української влади діяти узгоджено і скоординовано під час подолання комплексних проблем, що охоплюють практично всі сфери життєдіяльності суспільства та держави. Збіг зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів може спричинити катастрофічні наслідки для України.

Готовність РФ до застосування жорстких заходів, попри економічні втрати та погіршення міжнародного іміджу, заради досягнення політичних цілей з новою силою продемонстрована під час "газового конфлікту" в січні 2009 р. Попри негативні економічні наслідки світової кризи, дії Кремля стають дедалі агресивнішими у просуванні власних інтересів. "Перемоги" у грузинському конфлікті та в "газовій війні" додають упевненості Росії в діалозі з ЄС, НАТО та США.

Кремль відкрито розглядає пострадянський простір як виняткову зону власних інтересів.

Посилюється підтримка сепаратистських рухів, експансія російського капіталу в українську економіку додає нових важелів як економічного, так і політичного впливу Росії. За цих умов Україні в найближчій перспективі не варто розраховувати на появу в політиці Росії внутрішніх стримуючих факторів. Існує ризик збройного інциденту внаслідок імпульсивних дій однієї зі сторін у місцях дислокації об'єктів ЧФ РФ.

Відсутність єдиної принципової позиції євроатлантичної спільноти та ефективних відповідей на нові та трансформовані старі загрози регіональній безпеці посилюють *відчуття країнами Центральної і Східної Європи (ЦСЄ) вакууму безпеки*. Це стосується питань як

¹ Документ був підготовлений за результатами експертної зустрічі, проведеної Центром Разумкова 15 жовтня 2008 р., та наступних консультацій з українськими та міжнародними експертами в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО.

воєнної, так і невоєнної безпеки: невизначеність у зв'язку з припиненням Росією участі в Договорі про звичайні збройні сили в Європі; суперечки з Росією навколо питань ПРО, нездатність ЄС ефективно забезпечити спільну енергетичну безпеку, ознаки намагання ЄС, НАТО та США відновити співробітництво з Росією, нехтуючи інтересами країн ЦСЄ. Наслідками такої політики може стати зменшення впливу євроатлантичної спільноти на процеси розвитку демократії, зміцнення безпеки та стабільності у Східній Європі. Так, зміну формату відносин Україна-НАТО (запровадження Річних національних програм – РНП) певна частина українського істеблішменту та політичних сил намагаються представити як прагнення Альянсу до зниження рівня співробітництва.

Загострення економічної і внутрішньополітичної кризи в Україні, яка вже спричинила зниження суспільної довіри до влади до критичного рівня та піддала сумніву її здатність захистити громадян від наслідків економічних негараздів, стабілізувати ситуацію та забезпечити наступний стійкий розвиток.

- Набуває реальних ознак загроза виникнення внутрішнього конфлікту, спричиненого зростанням розриву між елітою та суспільством, масовим зубожінням громадян, втраченою довірою до влади. Як влада, так і опозиція неспроможні ефективно протидіяти таким тенденціям, а іноді зацікавлені у їх збереженні як аргументу в боротьбі з політичними опонентами. Протести на економічному підґрунті, за умови розпалювання українськими політиками існуючих протиріч і цілеспрямованого зовнішнього впливу, можуть перерости в сепаратистські заворушення. Крім відомих проблем Криму, зростають ризики дестабілізації ситуації на Південному Сході та в окремих західних регіонах України, де до чинників різкого економічного спаду, цілеспрямованого маніпулювання суспільною свідомістю, провокаційних дій деструктивних політичних сил додається криміналізація враженого кризою суспільства.
- Продовжується *руйнація життєво важливих інститутів держави*, в т.ч. системи судочинства та національної безпеки. Призначення на ключові посади міністерств і відомств відбувається за принципами політичної та особистої лояльності. Подвійний політичний і ресурсний тиск, під яким перебувають службовці, зумовлює політизацію державних органів влади та підвищує корумпованість державної служби. Спостерігається поєднання політичного та міжвідомчого протистояння, яке негативно впливає на й без того слабку міжвідомчу взаємодію.
- *Легітимність демократичної системи ставиться під сумнів* через нездатність влади протистояти кризі. Активна присутність російських ЗМІ в українському інформаційному просторі дозволяє пропагувати переваги російської "авторитарної стабільності" над українським "демократичним хаосом". У суспільстві послідовно формується запит на "сильну руку", а критично низький рівень довіри до діючої політичної еліти створює передумови приходу до влади радикальних політичних сил вже на наступних виборах. З іншого боку, значна частина громадян не готова до заміни існуючої в Україні політичної системи – недосконалої, але такої, що забезпечує демократичні вибори, свободу

преси, відкрите обговорення політичних ідей і поглядів – на авторитарну. Спроба здійснення політики “сильної руки” в Україні може створити додаткову напругу всередині суспільства, а, також, між політичною елітою та певною частиною суспільства, що призведе до зниження стабільності в країні.

- *Загроза “дефолту суверенітету” може стати наслідком комбінації та взаємного впливу внутрішніх соціально-економічних проблем, слабкості влади та зовнішніх впливів.* “Дефолт суверенітету” несе загрозу зміни фундаментальних засад української державності та непрогнозовані наслідки для регіональної безпеки і стабільності.
- *Критичний стан обороноздатності.* Відчуття безперспективності чинної оборонної політики за відсутності надійних зовнішніх гарантій безпеки спонукає до пошуку альтернативних рішень, зокрема нарощування чисельності Збройних Сил або створення нових засобів стримування (аж до відновлення ядерного потенціалу). Такі ідеї знаходять підтримку в певних колах без належної оцінки їх реалістичності, ефективності або можливих непрогнозованих негативних наслідків. Зокрема, сьогодні Збройні Сили України, враховуючи їх чисельний склад, кількість і якісний стан озброєнь перетнули межу, за якою вже ще можна повернути процес їх скорочення у зворотному напрямі.
- *Проблеми міжвідомчої координації стали критичним фактором системи державної влади.* Глобальна криза продемонструвала, що Україна є суб’єктом ризиків глобалізації, але не має достатніх можливостей впоратись із ситуацією усередині країни та важелів просування власних інтересів на зовнішній арені. Неефективність органів виконавчої влади, слабка координація з боку таких ключових органів, як РНБО та МЗС через активне використання їх можливостей у внутрішньополітичній боротьбі значно ускладнює можливості міжнародного співробітництва України, в т.ч. отримання консультативної і технічної допомоги. Неефективне використання механізмів міжнародних консультацій сприяє поступовій маргіналізації української влади. Завдання якісної та скоординованої підготовки першої Річної національної програми у визначені терміни стало для України черговим тестом на здатність мобілізувати можливості держави на досягнення важливих цілей. Результати цього тесту на сьогоднішній день можна віднести скоріше до негативних.

Погіршення міжнародного іміджу України і зниження здатності влади до налагодження діалогу із зовнішніми партнерами внаслідок перманентної внутрішньополітичної кризи, неузгодженості дій гілок влади (і висловлювань їх представників), провалу реформ тощо. Непрозорий механізм прийняття рішень викликає претензії до України з боку міжнародних партнерів стосовно ігнорування їх легітимних інтересів. Крім того, потужна інформаційна кампанія з боку Росії формує репутацію України як “ненадійного партнера”, “конфліктної зони”, що збільшує інвестиційні ризики, зменшує можливості для зовнішньої підтримки та відповідає тактичним інтересам Кремля стосовно погіршення привабливості України в очах її громадян – як моделі розвитку, і в очах Заходу – як партнера та потенційного члена НАТО та ЄС.

Пріоритети національної безпеки та заходи з їх реалізації

У Документі, підготовленому в жовтні 2008 р., були визначені дев'ять пріоритетних напрямів національної безпеки, головними з яких є: зміцнення незалежних демократичних інститутів, оборонні можливості, консолідація суспільства, політика стосовно Росії, енергетична безпека. У Документі також підкреслено, що в найближчій перспективі, з огляду на жорсткі економічні та політичні обмеження, потрібна неупереджена оцінка результативності державної політики – з метою своєчасного її коригування та мобілізації ресурсів на досягнення відчутних змін.

Представники громадянського суспільства та державного сектору безпеки повинні стати ініціаторами більшості запропонованих заходів, не чекаючи на ініціативу політиків, але розуміючи необхідність підтримки на політичному рівні.

Важливість визначених пріоритетних напрямів не зменшилась, але розвиток безпекової ситуації за останні п'ять місяців змусив переглянути пріоритетність і, частково, зміст цих напрямів, визначивши проблеми економічної та енергетичної безпеки як найбільш гострі.

Перш за все, необхідна узгодженість у роботі виконавчої влади як у питаннях формування, так і впровадження єдиної політики. Це вимагає припинення, або, щонайменше, зниження рівня суперечок між Президентом (його Секретаріатом) і Прем'єр-міністром (Кабінетом Міністрів). Без налагодження співпраці між гілками влади не має сенсу говорити про здатність до ефективної протидії сучасним внутрішнім і зовнішнім викликам.

За нових умов, крім перегляду політичних пріоритетів, експерти запропонували нові підходи та головні заходи, яких слід вжити негайно. Реалізація цих пропозицій, за допомогою зовнішніх зацікавлених сторін, має забезпечити створення в Україні нових можливостей (і посилення наявних) з подолання кризи, стабілізації ситуації, поступового переходу до стійкого розвитку. Необхідними умовами та головними пріоритетами на найближчу перспективу є наступні.

Економічна безпека

Принципове значення має укладення антикризових домовленостей з МВФ та іншими міжнародними кредиторами, що може стати позитивним сигналом для припливу зовнішніх фінансових ресурсів. Необхідною умовою для цього є наявність чіткої урядової програми дій, яка враховує наступні взаємопов'язані моменти:

- заходи з оздоровлення фінансово-кредитної системи України та подолання негативних тенденцій у валютній системі з урахуванням потреб захисту найбільш постраждалих і незахищених верств населення, підвищення їх довіри до банківської системи;
- реструктуризація бюджету з метою зменшення та забезпечення покриття бюджетного дефіциту;
- реструктуризація зовнішніх боргів, врахування всіх боргових зобов'язань – як у державному, так і в корпоративному секторах – з метою, по-перше, запобігання дефолту, по-друге, уникнення непередбачуваних шоків на внутрішньому валютному ринку;

- підтримка і стимулювання економічної активності насамперед на внутрішньому ринку через забезпечення платоспроможного попиту на ньому; пріоритетними мають бути енергетичний сектор, агропромисловий комплекс, високотехнологічне виробництво, розвиток малого та середнього бізнесу.

Енергетична безпека

Попри певне відчуття врегулювання “газового конфлікту”, залишаються багато чинників, здатних сприяти його відновленню в будь-який момент, переважно за ініціативи Росії. З метою запобігання цьому, Україна має сформувати зрозумілу, цілеспрямовану та ефективну енергетичну політику, здатну переконати ЄС у вагомості свого внеску в енергетичну безпеку Європи. Остаточне врегулювання “газового конфлікту” та подолання (спочатку принаймні пом’якшення) його наслідків можливе за умов нормалізації відносин на газовому ринку та підвищення надійності всього ланцюга енергозабезпечення – видобуток, продаж-купівля, транспортування, споживання – з урахуванням інтересів всіх його учасників. Пріоритетними напрямками мають бути:

- забезпечення прозорості газових контрактів і всього ланцюга енергозабезпечення; запровадження моніторингу транспортування газу (в т.ч. за участі зовнішніх зацікавлених сторін);
- підвищення ефективності ринкових механізмів і державної регуляторної політики на внутрішньому ринку газу, особливо у справах розрахунків за його споживання. Ціни на газ повинні покривати витрати на добування та транспортування, стимулювати заходи з енергозбереження та підвищення ефективності використання енергоресурсів, збільшення обсягів вітчизняного видобутку;
- перегляд енергобалансу України з урахуванням потреб забезпечення енергетичної безпеки України шляхом диверсифікації потоків і джерел енергоресурсів; обов’язковою умовою для цього буде позбавлення (або принаймні зменшення) впливу газового лоббі на прийняття політичних рішень;
- стимулювання і перехід до практичної реалізації політики енергозбереження;
- залучення зовнішніх інвестицій для модернізації газотранспортної системи України; ініціювання багатосторонніх проектів, зокрема використання газосховищ України для забезпечення надійності поставок газу до Європи на випадок надзвичайних ситуацій, що спричиняють перебої в енергопостачанні.

Відновлення дружніх відносин з Росією

Політика України стосовно Росії має базуватися на прагматизмі. Підтримання якомога кращих відносин з Росією прискорить процес європейської та євроатлантичної інтеграції шляхом зниження політичної напруженості як в Україні, так і між партнерами в ЄС і НАТО. З огляду на те, що нормалізація відносин між Росією та Україною на принципах рівноправного партнерства між двома суверенними державами є проблематичною, Україні необхідно шукати

шляхів інтегрування своєї політики з підходами ЄС і НАТО до пошуку партнерських відносин з Росією на засадах взаємовигідного співробітництва. З цією метою Україні необхідно:

- знизити рівень конфліктності українсько-російських відносин у питаннях енергетики, Криму, російської мови, членства в НАТО шляхом превентивних заходів та запобігання дипломатичним демаршам. Уникати зайвих публічних декларацій стосовно виводу Чорноморського Флоту РФ у 2017 р., вживаючи максимальних заходів із врегулювання питань перебування ЧФ на території України;
- відновити двосторонні контакти у сферах співробітництва, що становлять інтерес для ключових російських бізнес-груп;
- розробити довгострокову стратегію та відповідні інструменти конструктивних українсько-російських відносин через мережу економічних, суспільних і персональних зв'язків. Використовувати можливості механізму консультацій (за необхідності – неформальних) з партнерами ЄС і НАТО, які мають відповідний досвід;
- координувати свої кроки із заходами ЄС і НАТО з метою успішного налагодження відносин з Росією, намагаючись при цьому максимально захищати важливі національні інтереси України.

Демократичні інститути

Необхідною умовою подолання кризових явищ з наступним переходом до стійкого розвитку є підвищення ефективності (на першому етапі – принаймні запобігання руйнації) ключових державних і громадських інститутів. Головним завданням цього року є удосконалення виборчої системи та підготовка до проведення вільних і чесних президентських виборів. Найбільш важливими проблемами є:

- своєчасне вирішення на принципах консенсусної демократії та за європейськими стандартами питань: удосконалення виборчого законодавства та ухвалення змін до чинного законодавства; формування реєстру виборців; запровадження внутрішнього та зовнішнього моніторингу виборчої кампанії;
- деполітизація і забезпечення незалежності судової системи; забезпечення публічної прозорості судових рішень (звичайно, за умов дотримання законодавчо визначених вимог із захисту певних видів інформації); удосконалення правового, кадрового, ресурсного забезпечення діяльності судів, зокрема – наближення до європейських стандартів процедур призначення суддів, термінів перебування на посадах та механізмів їх відповідальності;
- зміцнення засад громадянського суспільства, забезпечення свободи та економічної незалежності ЗМІ, захисту журналістів від утиску їх прав, запровадження кодексу журналістської етики.

Підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки та обороноздатності. Події у Грузії підтвердили, що країна, яка обрала орієнтиром систему колективної без-

пеки, весь час до остаточного вступу до такої системи, за відсутності гарантій безпеки на етапі трансформації, матиме "дефіцит безпеки" за наявності потенційного (а у випадку Росії – цілком реального) противника.

Кризова ситуація в економіці значно загострює ці проблеми, вимагаючи, з одного боку, пошуку нестандартних рішень, а з іншого – обмежуючи ресурси. Акцент у реформуванні сектору безпеки на найближчу перспективу має бути перенесений з витратних програм (перехід на контракт, технічна модернізація Збройних Сил тощо) на структурні реформи, вдосконалення нормативно-правового забезпечення, підготовку кадрового потенціалу, підвищення сумісності військ України і країн НАТО в рамках Процесу планування та оцінки сил НАТО, поступово нарощуючи кількість підрозділів Збройних Сил та інших військових формувань України, що беруть участь у ньому.

Слід вжити заходів із зменшення політизації діяльності правоохоронних органів (зокрема спеціального призначення) та налагодження механізмів їх координації. Необхідно посилити пріоритетність завдань протидії зовнішнім загрозам у діяльності українських спецслужб, продовжити реформування розвідувальних і контррозвідувального органів відповідно до законодавчо визначених пріоритетів.

Регіональна та мовна політика

Економічна криза та зовнішні фактори ще більше підсилили роль регіональної політики як важливого інструменту національної безпеки. Пріоритетами державної політики мають бути: збалансований розвиток регіонів, розвиток в Україні політичної нації, зміцнення та підвищення результативності регіонального партнерства із сусідніми країнами.

Вирішенню мовного питання, а також підвищенню довіри до влади мало б сприяти впровадження на місцях вимоги володіння держслужбовцями та представниками органів місцевого самоврядування державною мовою та мовами домінуючих національно-етнічних груп за принципом "спілкування з владою має бути зручним не для органу влади, а насамперед для громадянина".

Рекомендації стосовно подальшого співробітництва Україна-НАТО

Удосконалення підходів і впровадження дієвих механізмів формування та реалізації РНП. Успішне виконання РНП можливе за умов:

- законодавчого визначення завдань, розподілу повноважень, порядку взаємодії РНБО, Кабінету Міністрів, Верховної Ради;
- створення постійно діючих міжвідомчих робочих груп з виконання РНП на рівні заступників міністрів і керівників департаментів;
- наявності механізму моніторингу, в т.ч. громадського;
- активного використання механізмів консультацій Україна-НАТО, особливо на рівні експертів;
- узгодження РНП з іншими документами стратегічного планування в безпековій сфері, зокрема зі Стратегією національної безпеки України та Програмою дій Уряду.

Досягнення політичного консенсусу стосовно співробітництва Україна-НАТО

Партнерство Україна-НАТО є чинником становлення України як контрибутора європейської безпеки. Виходячи із законодавчо закріпленого зовнішньополітичного курсу на євроатлантичну інтеграцію, декларації Бухарестського саміту, необхідно зберегти позитивну тенденцію співробітництва Україна-НАТО. З цією метою:

- ініціювати широку публічну дискусію з метою роз'яснення суті політики безпеки та оборони, що базується на принципах солідарності євроатлантичної демократичної спільноти, незалежно від формального статусу членства;
- реально оцінюючи передумови та перспективи вступу України до НАТО за сучасних економічних і політичних умов, ініціювати досягнення політичного компромісу стосовно належного виконання заходів РНП, невикористання питання НАТО під час виборів, мораторію на проведення референдуму з питання вступу до НАТО, з одного боку, і будь-які дії з форсування вступу України до НАТО до 2014 р., з іншого.

Розвиток оборонних можливостей

Співробітництво Україна-НАТО стало одним із рушіїв оборонної реформи, сприяло оптимізації структури Збройних Сил, удосконаленню системи управління військами, підвищенню професійності військовослужбовців, досягненню взаємосумісності та євроатлантичних стандартів.

- Одними з головних завдань розвитку Збройних Сил повинні залишатися досягнення взаємосумісності та стандартів збройних сил країн ЄС і НАТО, активна участь у міжнародних операціях, навчаннях та інших спільних заходах.
- Під час проведення Оборонного огляду:
 - розглянути альтернативні варіанти моделі збройних сил та методів їх застосування з метою мінімізації "дефіциту безпеки" на перехідному етапі інтеграції в НАТО;
 - заснувати ефективний механізм міжвідомчої координації та консультацій з парламентськими політичними силами;
 - провести консультації з експертами НАТО стосовно практичних аспектів взаємодії у всьому спектрі можливих сценаріїв.
- В умовах фінансової кризи зосередити зусилля на збереженні ядра кадрового потенціалу за ключовими спеціальностями, що дозволить розгорнути повноцінну бойову підготовку за умови відновлення належного фінансування.

Поглиблення діалогу та підвищення рівня співробітництва Україна-НАТО

- Більш інтенсивне використання механізму консультацій з широкого спектру питань безпеки не лише загальних, але й оперативного порядку (наприклад, "газовий конфлікт", "шпигунський скандал" з Румунією).
- Розширення стратегічного діалогу на офіційному, академічному, суспільному рівнях з метою досягнення спільного розуміння принципів євроатлантичної солідарності,

відповідальності національних урядів за прийняття рішень, умов, за яких країна, яка не є членом Альянсу, може розраховувати на західну допомогу, а також визначення механізмів отримання такої допомоги.

Посилення ролі громадянського суспільства

За умов, коли пропозиції стосовно проведення відповідних реформ блокуються або гальмуються через політичні інтереси, просуванню цих реформ має сприяти зростання громадської активності, провідниками якої мають бути потужні аналітичні центри та місцеві громадські організації. За умов низької зацікавленості держави, критично важливими є зовнішня допомога та підтримка діяльності провідних громадських організацій. Головними напрямками діяльності громадських організацій мають бути:

- проведення широкої публічної дискусії з метою формування запиту українських виборців на обов'язкове внесення питань, що стосуються політики національної безпеки, до передвиборчих програм політичних партій і діячів;
- підвищення спроможностей місцевих громадських організацій і проведення ними заходів із залучення громад до формування та реалізації політики безпеки на місцевому рівні;
- формування більш якісного та вимогливого попиту виборців на результати діяльності влади та політиків;
- експертна підтримка діяльності державних органів з питань формування та імплементації політики національної безпеки.

В експертній дискусії, організованій Центром Разумкова 11 березня 2008 р., та наступних консультаціях з підготовки Документа брали безпосередню участь, або надавали пропозиції українські та міжнародні експерти в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства.

Україна

- Сергій ДЖЕРДЖ – Громадська Ліга Україна-НАТО
- Валерій ЧАЛИЙ, Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, Олексій МЕЛЬНИК, Михайло ПАШКОВ, Юрій ЯКИМЕНКО – Центр Разумкова
- Олександр СУШКО – Інститут євроатлантичного співробітництва
- Михайло ГОНЧАР – Центр НОМОС
- Віктор ЧУМАК – Міжнародний центр перспективних досліджень
- Євген ШЕЛЕСТ – Центр воєнної політики та політики безпеки
- Ігор ДРИЖЧАНІЙ, Леонід ПОЛЯКОВ – незалежні експерти

Міжнародні експерти

- Стівен ПАЙФЕР – Центр досліджень США і Європи Інституту Брукінгс, США
- Едвард ЧОУ – Центр міжнародних стратегічних досліджень, США
- Джеймс ШЕРР – Королівський інститут міжнародних відносин, Велика Британія
- Мерле МАГРЕ – Міжнародний центр оборонних досліджень, Естонія

Центр Разумкова висловлює щире подяку за надану можливість участі в дискусії своїх представників:

- Секретаріату Кабінету Міністрів України
- Апарату Ради національної безпеки і оборони України
- Міністерству закордонних справ України
- Міністерству оборони України
- Генеральному штабу Збройних Сил України
- Службі безпеки України
- Міжнародному секретаріату НАТО, Брюссель
- Офісу зв'язку НАТО, Київ
- Спеціальному раднику з питань оборони, Велика Британія

Центр Разумкова вважає за необхідне висловити застереження, що повний зміст Документа та висновки не обов'язково співпадають з офіційною позицією зазначених інституцій.

Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки України: досвід, проблеми

Георгій Крючков *

Для України, як і для інших пострадянських держав, актуальність і складність проблеми цивільного контролю над Збройними Силами, сектором безпеки, іншими силовими структурами обумовлена декількома чинниками.

По-перше, тим, що хоча на території України на момент проголошення в серпні 1991 року незалежності і знаходилося потужне – майже мільйонне – військове угруповання, оснащене найсучаснішою на той час бойовою технікою і озброєнням, включаючи ядерне, це не були збройні сили суверенної держави – їх необхідно було створити. Потрібно також було сформувати власну прикордонну службу (на базі Західного округу Прикордонних військ СРСР), адаптувати до принципів нових умов службу безпеки, відомство внутрішніх військ, інші структури цієї сфери.

По-друге, потрібно було створити відповідну нормативну, законодавчу базу, яка б регулювала діяльність силового сектора державного механізму незалежної країни. Така база – в першому наближенні – була оперативно створена (з використанням відповідного масиву законодавства Союзу РСР і досвіду Росії). Але прийняття в червні 1996 року Конституції України (до того діяла адаптована до нових умов Конституція Української РСР) вимагало тотального перегляду законодавства в цій сфері. Це було необхідною передумовою впровадження системи цивільного контролю, з урахуванням того, що призначення такого контролю – сприяти суворому дотриманню положень Конституції, чинного законодавства, конституційних прав і свобод громадян, передусім тих, кому довірено захищати Батьківщину, відстоювати національні інтереси держави.

По-третє, Україна, проголосивши свою незалежність, як і інші колишні радянські республіки, не мала необхідного досвіду цивільного, суспільного контролю в цій делікатній сфері. Правда, говорити про те, що ця сфера взагалі знаходилася поза контролем, було б невірним. Контроль, причому дуже ефективний (особливо після 1956 року), здійснювався. Але це був контроль політичний – з боку правлячої Комуністичної партії, в керівних органах якої були спеціальні підрозділи.

* Георгій Крючков, народний депутат України III і IV скликань, голова Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (1998-2000, 2002-2006 рр.)

Втім, і після 1991 року сектор безпеки та оборони для громадськості в Україні "відкривався" повільно. До цього не особливо прагнули передусім ті, хто служив, працював в цій сфері, та і керівництво країни. Позначалося глибоко укорінене в нашому народі уявлення, що оборона і безпека за своїм характером мають бути закритими, зі збереженням державної, у тому числі військової, таємниці, до якої відносилось усе, що торкалося діяльності Збройних Сил, сектора безпеки. Розуміння необхідності відкритості цієї сфери (звичайно, в розумних межах, при збереженні державних таємниць) приходило і зміцнювалося, хоча і не просто.

Вирішувалася проблема впровадження цивільного контролю, що називається, "на ходу" – в процесі становлення і реформування вітчизняних Збройних Сил, формування і вдосконалення інших силових структур. Громадськість стала періодично інформуватися про стан справ в армії, прикордонних військах, про діяльність Служби безпеки, інших структур. На ці теми стали частіше виступати органи друку, створюватися спеціальні програми на радіо і телебаченні. У міністерствах і відомствах були створені спеціальні підрозділи по зв'язках з громадськістю. Був випробуваний досвід призначення керівниками оборонного відомства цивільних осіб.

Для парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони, який мені довелося очолювати в III і IV скликаннях Верховної Ради України, першочерговим, головним завданням було визначено створення сучасної правової бази в цій сфері, приведення чинного законодавства у відповідність з вимогами української Конституції з урахуванням досвіду демократичних держав.

Практичним результатом проведеної роботи стало те, що нашому Комітету – єдиному з усіх комітетів Верховної Ради – вдалося вирішити в основному це завдання. Комітет забезпечив розробку і прийняття парламентом практично усього масиву законодавства, регулюючого правові стосунки у сфері безпеки і оборони.

Про масштаби цієї роботи переконливо свідчить перелік найважливіших правових актів, прийнятих Верховною Радою. Це передусім базові закони у сфері оборони і безпеки – "Про основи національної безпеки України", "Про оборону України", "Про правовий режим воєнного стану", "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про Раду національної безпеки і оборони України".

Це, далі, нормативно-правові акти, що регулюють діяльність Збройних Сил України – ядра Військової організації держави, захисника державного суверенітету України, її територіальної цілісності і недоторканості, – "Про Збройні Сили України", "Про військовий обов'язок і військову службу", "Про альтернативну (невоєнну) службу", "Про організацію оборонного планування", "Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію", "Про правовий режим майна в Збройних Силах України", "Про господарську діяльність в Збройних Силах України", "Про особливості приватизації підприємств, які відносяться до сфери управління Міністерства оборони України", "Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України" і ряд інших.

В умовах реформування Збройних Сил, коли з армії протягом одного року звільнялися десятки тисяч військовослужбовців, з гарячим схваленням був сприйнятий розроблений за ініціативою і при найактивнішій участі нашого Комітету, внесений Президентом України і ухвалений Верховною Радою Закон "Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей".

Спеціальний комплекс законів, прийнятих в ці роки, був присвячений правому забезпеченню участі України в міжнародній миротворчій діяльності, співпраці у військовій і військово-технічній сферах. Серед них я б особливо виділив закони "Про участь України в міжнародних миротворчих операціях", "Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав", "Про порядок допуску і умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України", "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення і подвійного використання".

Парламент України багато займався створенням правової бази для діяльності сектора безпеки, який піддавався глибокому переформуванню. З системи Служби безпеки були виділені Служба зовнішньої розвідки і Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України. Їх діяльність унормована спеціальними законами. Були також ухвалені закони "Про розвідувальні органи України", "Про контррозвідувальну діяльність", "Про боротьбу з тероризмом", "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" і ряд інших, в розробці яких наш Комітет брав активну участь. Але оновлений Закон "Про Службу безпеки України" все ще не ухвалений – реформування Служби не завершено.

У країні послідовно здійснювалася лінія на демілітаризацію і демократизацію силових структур, трансформацію їх у невоєнні формування. Першим кроком на цьому етапі було перетворення Прикордонних військ України в Державну прикордонну службу. Залізничні війська Збройних Сил України передані в підпорядкування Міністерства транспорту і зв'язку України і перетворені в невоєнну структуру – Державну спеціальну службу транспорту. Реформована система органів, що займаються попередженням і подоланням наслідків надзвичайних ситуацій.

Виконати такий обсяг робіт, ввести діяльність силових структур в правове, конституційне поле було не просто. Подоланню труднощів, що виникали в процесі цієї роботи, сприяли ділові стосунки, що склалися у нашого Комітету з іншими комітетами Верховної Ради і підрозділами її Апарату (особливо з Головним юридичним управлінням, яким керує М.А. Теплюк), а також Радою національної безпеки і оборони України, Адміністрацією Президента (коли главою держави був Л. Кучма), відповідним підрозділом апарату Кабінету Міністрів, керівниками міністерств і відомств, Генерального штабу Збройних Сил.

Нам вдалося, доклавши певних зусиль, досягти дотримання вимог Конституції, що чисельність і структура Збройних Сил, Служби безпеки, інших військових формувань затверджуються Верховною Радою. Висловлювалися побоювання: «А чи не завдамо ми шкоди державній безпеці, якщо будуть обнародовані закони про чисельність Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки?». Після досить гострих дискусій закони були опубліковані, проблема знята.

Нашою Конституцією встановлено, що будь-які військові формування можуть створюватися тільки відповідно до закону. Проте Президент Л. Кучма своїм Указом виділив зі складу Служби безпеки України Службу зовнішньої розвідки, створивши, таким чином, нове військове формування, але не вніс заздалегідь до парламенту проект відповідного закону. Комітет звернув увагу на допущене порушення Конституції. Реакція Президента була спокійною і діловою. Розробкою (з нашою участю) і ухваленням Закону "Про Службу зовнішньої розвідки" порушення було усунене.

Мені здалося доречним так детально розповісти про законотворчу діяльність в сфері оборони і безпеки тому, що тільки маючи міцну правову основу можна вести мову про створення

сучасної системи демократичного цивільного контролю в цій дуже важливій і делікатній сфері.

Результати роботи узагальнені в Збірці "Правові основи військового будівництва і військово-цивільних відносин", в якій приведені основні нормативно-правові акти (зако-ни, Укази Президента України, постанови Верховної Ради України) з питань національної безпеки і оборони. Це – величезний, близько 900 сторінок, фоліант, виданий українською, російською і англійською мовами. До речі, жоден парламентський комітет, окрім нашого, такого узагальнення законодавчої діяльності не зробив.

Проект реалізований завдяки сприянню і фінансовій допомозі Женевського центру де-мократичного контролю над збройними силами, з керівниками якого – директором паном Теодором Вінклером і заступником директора доктором Філіппом Флурі у нас з самого по-чатку встановилися тісні, ділові відносини. Спільно з Центром була проведена серія конфе-ренцій, круглих столів, семінарів, присвячених проблемам забезпечення демократичного цивільного контролю. Нам дуже допомогли кваліфіковані поради керівництва і фахівців Центру з цієї проблеми. Про що говорю тут з щирою вдячністю.

При розробці будь-якого законопроекту, чи це про Збройні Сили або Прикордонну службу, про розвідувальні органи, контррозвідувальну діяльність або боротьбу з терориз-мом, ми прагнули, щоб в них були віддзеркалені питання, що стосуються здійснення з цією метою гарантій конституційних прав і свобод громадян, парламентського контролю, інфор-мування про діяльність силових структур, забезпечення їх зв'язків з громадськістю.

Чим більше ми занурювалися в проблему контролю, тим гостріше усвідомлювали, що по-трібний спеціальний закон, який би комплексно, системно регулював здійснення цивільного контролю. Робота над ним тривала більше двох років. Нами був вивчений досвід ряду держав, використані положення модельного законопроекту, підготовленого в Міжпарламентській Асамблеї Співдружності Незалежних Держав. Проект Закону в листопаді 2002 року розглядав-ся на засіданні Круглого столу, проведеного спільно з Женевським центром демократичного контролю. Закон "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" був ухвалений Верховною Радою України 19 червня 2003 року.

У Преамбулі Закону вказано, що він визначає правові основи організації і здійснення демо-кратичного цивільного контролю над Збройними Силами і іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держа-ви "з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною".

Основними завданнями цивільного контролю визначено забезпечення:

- пріоритету політичних підходів до вирішення питань військового будівництва, спря-мування діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів на реалізацію визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики за-вдань у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності з метою становлення і розвитку громадянського суспільства та зміцнення конституційного правопорядку в державі, здійснення визначених Конституцією України функцій у сфері національної безпеки, оборони та зміцнення громадського порядку;

- дотримання законності в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави;
- підтримання політичної стабільності в суспільстві, створення умов, які унеможливають використання Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій;
- попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, та у правоохоронних органах, осіб, звільнених з військової служби, а також членів їхніх сімей;
- урахування громадської думки, пропозицій громадян та громадських організацій при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів та посадових осіб у сфері оборони, національної безпеки, зміцнення громадського порядку і законності;
- виділення відповідно до законів у необхідних обсягах і раціональне використання бюджетних коштів, спрямовуваних на утримання і функціонування Воєнної організації та правоохоронних органів держави, зокрема на реформування Збройних Сил України;
- використання за цільовим і функціональним призначенням державного майна, переданого в управління Збройним Силам України та іншим військовим формуванням, а також правоохоронним органам;
- своєчасне, повне і достовірне інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, забезпечення її відповідності вимогам Конституції і законів України, нормам міжнародного права, реальній військово-політичній і криміногенній обстановці, завданням забезпечення надійної оборони і безпеки держави, зміцнення громадського порядку.

Цивільний контроль в Україні здійснюється на принципах:

- верховенства права, неухильного дотримання вимог законодавства, яким регулюються цивільно-військові відносини, діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів;
- розмежування функцій і повноважень політичного керівництва Воєнною організацією держави і правоохоронною діяльністю та професійного військового управління Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, правоохоронними органами, унеможливлення дублювання їхніх функцій;
- взаємодії й відповідальності органів державної влади та органів військового управління і правоохоронних органів у межах, визначених законодавством, за здійснення оборонної політики та політики у справі зміцнення законності й громадського порядку, за своєчасне і всебічне матеріально-фінансове забезпечення Збройних Сил України, інших складових частин Воєнної організації, правоохоронних органів держави для виконання покладених на них функцій;

- деполітизації та деідеологізації контролю. Службові (посадові) особи, здійснюючи згідно із цим Законом функції контролю у сфері оборони і безпеки держави та правоохоронної діяльності, не можуть бути зв'язані рішеннями політичних партій чи громадських організацій;
- прозорості видатків на національну безпеку і оборону, правоохоронну діяльність, утилізацію та ліквідацію озброєнь, попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій;
- здійснення діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань на принципах єдиноначальництва і суворої дисципліни;
- відкритості для суспільства інформації про діяльність Збройних Сил України та інших складових частин Воєнної організації, правоохоронних органів держави, яка не становить державну таємницю, з урахуванням визначеної законами специфіки державних правоохоронних органів;
- відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи засобів масової інформації;
- судового захисту прав суб'єктів цивільного контролю.

Закон докладно і досить широко визначає питання, які можуть бути предметом цивільного контролю. Перелік їх, на мою думку, заслуговує на те, щоб бути приведеним тут. Це:

- обґрунтованість рішень державних органів з військових питань та питань правоохоронної діяльності з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- хід виконання програм реформування Збройних Сил України, інших військових формувань, зокрема програм переведення Збройних Сил України на контрактну форму комплектування особовим складом, вирішення проблем соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню або звільнені в запас чи у відставку, забезпечення їх житлом та конверсії колишніх військових об'єктів, військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами, створення і розвитку виробництва нових видів озброєнь та військової техніки, конверсії оборонних підприємств і виробництв, відчуження і реалізації військового майна, приватизації підприємств, що віднесені до сфери управління Міністерства оборони України та інших центральних органів виконавчої влади, інших загальнодержавних програм у сфері оборони і національної безпеки, правоохоронної діяльності; формування і реалізація кадрової політики в цих сферах;
- стан військово-патріотичного виховання молоді, підготовка громадян до захисту Батьківщини;
- питання експорту та імпорту озброєнь та військової техніки;
- дотримання вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які перебувають на службі в Збройних Силах України, інших військових формуваннях, правоохоронних органах, стану правової і соціальної захищеності осіб, які під-

- лягають призову на військову службу, проходять військову службу або знаходяться в запасі, а також звільнених з військової служби та членів їхніх сімей;
- формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби оборони, національної безпеки, правоохоронної діяльності; дотримання бюджетного законодавства в цих сферах;
 - формування, фінансове забезпечення і виконання оборонного замовлення, планів мобілізаційної підготовки і мобілізації, заходів щодо утилізації та ліквідації озброєнь, попередження надзвичайних ситуацій та подолання їх наслідків;
 - участь підрозділів Збройних Сил України в міжнародних миротворчих операціях і антитерористичних діях, спільних військових навчаннях та інших акціях у рамках міжнародного військового та військово-технічного співробітництва;
 - дотримання законів України при вирішенні питань про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України та під час перебування їх на її території;
 - дотримання законності при розгляді органами державної влади, військовими посадовими особами звернень і скарг військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей.

Відповідно до Закону у нас побудована струнка система цивільного контролю, яка включає:

- парламентський контроль, який здійснюється Верховною Радою України безпосередньо, а також через парламентські комітети (передусім Комітет з питань національної безпеки і оборони) і спеціальні комісії, а також через Уповноваженого Верховної Ради з прав людини і Рахункову палату;
- контроль з боку Президента України, як безпосередньо, так і через очолювану їм Раду національної безпеки і оборони України, функції якої відповідно до Конституції докладно виписані в спеціальному законі;
- контроль, який здійснюється Кабінетом Міністрів України, а також центральними і місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування (в межах їх повноважень, визначених Законом);
- контроль з боку судових органів та нагляд з боку органів прокуратури;
- громадський контроль, який здійснюється громадянами України і громадськими організаціями, а також засобами масової інформації.

Чітко визначені повноваження суб'єктів цивільного контролю, закріплені гарантії їх здійснення.

Іншими словами, чинне законодавство України надає цивільним органам, громадськості широкі можливості тримати під контролем силові структури і впливати на їх діяльність, домагаючись неухильного виконання ними покладених Конституцією країни функцій і завдань, дотримання прав і свобод громадян.

Сьогодні на перший план виходять питання як і наскільки ефективно використовуються ці можливості. Зрушення в цій справі є. В той же час практика здійснення контролю вияви-

ла істотні недоліки, певні проблеми, неодноразові випадки прямого ігнорування владними структурами вимог чинного законодавства.

Це позначається передусім на вирішенні питань, пов'язаних з фінансуванням потреб оборони і безпеки. Відповідно до Закону "Про Раду національної безпеки і оборони України" Рада на своїх засіданнях покликана розглядати і представляти Президентові України пропозиції до статей проекту Закону про Державний бюджет України, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони. Наш Комітет досяг, щоб Рада виконувала цей свій обов'язок. У рішеннях РНБОУ, як правило, знаходять віддзеркалення пропозиції профільного парламентського Комітету. Проте рішення Ради, які вводяться в дію Указами Президента і є обов'язковими для виконання Урядом, у багатьох випадках ігноруються, вимоги Закону "Про оборону України" не виконуються.

Відповідно до статті 2 вказаного Закону, фінансування потреб національної оборони держави повинне здійснюватися виключно за рахунок Державного бюджету в обсягах, розмір яких визначається щорічно Законом про Держбюджет з урахуванням необхідності забезпечувати належне виконання завдань оборони. Ці витрати повинні були складати відповідно до Закону "Про оборону України" не менше трьох відсотків від запланованого обсягу валового внутрішнього продукту. Але ця вимога Закону жодного разу не виконувалася. У 1993 році обсяг передбачених Держбюджетом фінансових ресурсів на утримання і розвиток Збройних Сил складав 1,87% від ВВП, в 1994-му – 1,94%, в 1995-му – 1,66%, в 1996-му – 1,55%, в 1997-му – 1,54%, в 1998-му – 1,33%, в 1999-му – 1,29%, в 2000-му – 1,34%, в 2001-му – 1,48%, в 2002-му – 1,46%, в 2003-му – 1,6%, в 2004-му – 1,54%, в 2005-му – 1,34%.

У грудні 2005 року Президент В. Ющенко затвердив своїм Указом Рішення РНБОУ "Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки", яким рекомендовано щорічно виділяти кошти на потреби оборони в обсязі не менше двох відсотків від ВВП. А при затвердженні Держбюджету на 2008 рік Уряд Ю. Тимошенко провів через парламент поправку до Закону "Про оборону України", відповідно до якої вимога про фінансування потреб оборони в обсязі не менше трьох відсотків від запланованого ВВП із Закону була виключена. Фактично витрати на фінансування потреб Міністерства оборони в 2008 році склали 0,99% від ВВП. На 2009 рік ці витрати були заплановані в обсязі 1,11%, але, судячи з усього, вони навряд чи досягнуть одного відсотка.

Проти минулого року різко скорочені гарантовані бюджетні асигнування на розвиток і реформування Збройних Сил, на забезпечення їх сучасним зв'язком, створення і розвиток командних пунктів і автоматизованих систем управління, на закупівлю і модернізацію озброєнь і військової техніки, на інші невідкладні потреби. Як відмічав Президент В. Ющенко, 80% українського оборонного бюджету йде на утримання військ, 15% – на навчання і лише 5% – на їх розвиток. На думку фахівців, у фінансуванні українських Збройних Сил перейдена критична межа, за якою починається їх руйнування. На неодноразові звернення профільного Комітету з цього приводу, а також відносно розвитку і управління оборонно-промисловим комплексом і з деяких інших питань Уряд не реагує.

Інша проблема – здійснення кадрових призначень в силових структурах. Як свідчить досвід, контроль не може бути дієвим, якщо орган, що здійснює контрольні функції, позбавле-

ний повноважень впливати на кадрову політику в тих структурах, чію діяльність він контролює. Заслугує на увагу практика Сполучених Штатів Америки, ряду європейських держав, в яких парламенти, їх комітети дають заключення або згоду на призначення на певні посади у військовому, зовнішньополітичному та інших відомствах, а також на присвоєння вищих військових звань. Повноваження українського парламенту в цьому плані обмежені правом призначати і звільняти керівників тільки на посади, вказані в Конституції. Парламентські комітети таких повноважень взагалі позбавлені. А положення Закону, відповідно до якого рішення про призначення і звільнення із займаних посад керівників підрозділів, що займаються питанням боротьби з корупцією та організованою злочинністю, могли прийматися лише після узгодження з відповідними комітетами Верховної Ради, Конституційним Судом України визнано не відповідними Конституції України і такими, що втратили силу.

Великої шкоди рішенню завдань у сфері оборони і безпеки завдає практика призначення на високі посади «виконуючих обов'язки» керівників або «тимчасово виконуючих обов'язки», до того ж без обмеження термінів перебування їх на посадах у цьому статусі, що набула особливо широкого поширення за останні п'ять років. Це, по-перше, дозволяє обходити, тобто порушувати встановлений Конституцією і законами порядок вирішення кадрових питань, а по-друге, ставить керівників у «підвішений» стан та ще більшу залежність від того, хто призначає їх на посаду. Працівник, який не знає, буде він затверджений на посаді чи ні, особливо якщо це людина без твердих принципів і моральних засад, готовий виконувати будь-які, у тому числі, не узгоджені з Конституцією і законами, вимоги і розпорядження. Це можна було бачити, зокрема, на прикладі Служби безпеки України, яку більше двох років очолював виконуючий обов'язки голови СБУ. Парламентський Комітет, розглянувши питання про кадрову політику в СБУ, відмітив істотні недоліки в цій справі. Серйозній критиці з боку Комітету піддавалася також практика надання вищих військових звань по Міністерству оборони України. Але такого реагування недостатньо.

На мою думку, було б правильним, відповідно до європейської демократичної практики, розширити повноваження парламентських комітетів у здійсненні контрольних функцій, які тепер прописані в українській Конституції, але в занадто загальній формі.

Гострішим повинно бути і реагування на недоліки, які виявляються при розгляді перебігу виконання державних програм, що стосуються оборони і національної безпеки, на Днях Уряду, Парламентських і комітетських слуханнях, засіданнях парламентських комітетів. Потрібно було б також активніше використовувати практику депутатських запитів як дієвої форми цивільного контролю. Хотів би у зв'язку з цим зазначити, що склад Комітету з питань національної безпеки і оборони укомплектований, особливо в останніх скликаннях Верховної Ради, переважно народними депутатами, які мають великий досвід роботи в цих сферах, а це дозволяє ефективно здійснювати функцію контролю.

Окремо слід сказати про контроль діяльності спецслужб – Служб безпеки, зовнішньої розвідки. В Україні вони і зараз практично залишаються закритими для цивільного, у тому числі парламентського контролю. Служби ці специфічні, здійснення контролю над ними вимагає особливих знань і досвіду, особливих підходів. Вважаю, цілком виправдано в парламентах багатьох держав (США, Великобританія, Російська Федерація та ін.) створені окремі

комітети з безпеки (чи розвідки). На жаль, пропозиції сформувати такий комітет у Верховній Раді України, які я висловлював неодноразово, не отримали підтримки.

Згадується курйозний випадок. Один з новопризначених після грудневих подій 2004 року керівників Служби безпеки України якось звернувся до мене, як голови Комітету, з пропозицією "виділити два-три члени Комітету", яких би він "навчив, як здійснювати контроль за діяльністю Служби". Правда, цей керівник не довго затримався на вказаній посаді.

Нерідко ще доводиться стикатися із спробами зберегти ті або інші специфічні структури поза цивільним контролем або перетворити контроль на формальність, "димову завісу". Це стосується, зокрема, громадських рад, що створюються при деяких міністерствах і відомствах силової сфери.

У зв'язку з сигналами про нібито незаконні поставки озброєння і бойової техніки Грузії у Верховній Раді для їх розгляду в серпні 2008 року була створена Тимчасова слідча комісія. Керівники державних органів і організацій, причетних до вказаних поставок, всіляко перешкоджали її роботі, не надавали необхідних матеріалів. А щоб Комісія не зайнялася перевіркою даних про постачання бойової техніки за цінами, у декілька разів нижчими ніж на світовому ринку озброєнь, Верховна Рада визнала її роботу завершеною. В порушення парламентського Регламенту, висновки Комісії не були опубліковані. Не можна у зв'язку з цим не нагадати, що, наприклад, в Сполучених Штатах Америки продаж озброєнь іншим державам не може здійснюватися без відповідного рішення Конгресу. Відповідно до прийнятої ще в 1974 році так званої "поправки Нельсона" Конгрес має бути інформований про усі плани продажу зброї іншим державам і мати можливість аналізувати ці плани.

Важливу роль у здійсненні цивільного контролю чинне в Україні законодавство відводить громадським організаціям, так званим "неурядовим структурам", органам друку, телебачення і радіо. Деякі з цих організацій (я б особливо виділив Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, Український центр економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова) ведуть серйозну аналітичну роботу, вносять змістовні пропозиції з проблем оборони і безпеки. Велику увагу громадські організації приділяють дотриманню конституційних прав, умовам служби, соціальним проблемам військовослужбовців, співробітників правоохоронних органів, членів їхніх сімей. В той же час, у діяльності цих організацій іноді має прояв зайва категоричність, конфронтаційні підходи, політизування, прагнення втручатися в сфери, які в державних інтересах мають бути закритими. Що стосується засобів масової інформації, то їх виступам нерідко властиві недоліки професіоналізму, глибокого знання суті проблем, потяг до сенсаційності.

Усе це – проблеми росту. В цілому ж напрямок узято вірно. Вдосконалення цивільного контролю Воєнної організації і правоохоронних органів держави відповідає лінії на демократизацію державного і громадського життя, захист конституційних основ, загальновизнаних прав і свобод людини та громадянина. Всіляко сприяти її проведенню – в цьому ми бачимо обов'язок кожного політика і громадського діяча нашої країни.

Розділ 4

Україна у структурі регіональної і глобальної безпеки

Олексій Мельник *

Ілюзія, що після завершення «холодної війни» для людства настав період безконфліктного розвитку, тривала недовго. Майже відразу на перший план вийшли старі-нові загрози міжетнічних і релігійних конфліктів, тероризму, нелегальної міграції, міжнародної злочинності, неконтрольованого розповсюдження зброї і наркотиків, природних і техногенних катастроф. А російсько-грузинський конфлікт у серпні 2008 р. та наступний розвиток подій навколо його врегулювання став ще одним свідченням крихкості межі між миром і війною.

Актуальність питань національної безпеки для України, навіть через 18 років після набуття незалежності, набуває дедалі більшої ваги. З огляду на геополітичне становище держави та ряд інших зовнішніх і внутрішніх факторів, єдиним способом надійного забезпечення національної безпеки, особливо захисту суверенітету та територіальної цілісності, є приєднання України до системи колективної безпеки.

Від вибору та успішності реалізації зовнішньополітичного курсу Україною залежить стан не лише її національної безпеки. Політика Києва, яка останнім часом відіграла роль катализатора конфронтації Росії з країнами Заходу та розбіжностей між державами-учасницями НАТО, великою мірою впливає і на стан безпеки і стабільності в європейському регіоні. Подовження ситуації фактичної невизначеності свого місця у системі світової і регіональної безпеки загрожує перетворенням України на буферну зону між потужними міжнародними гравцями, які намагатимуться використовувати її для зменшення власних ризиків.

Отже, як зазначено у Стратегії національної безпеки України: «Подальший розвиток і захист найвагоміших здобутків України потребує чіткої визначеності держави у стратегічних пріоритетах та цілях, які мають відповідати викликам і загрозам XXI століття, її взаємодії з сучасними системами міжнародної і регіональної безпеки»¹.

* Олексій Мельник, провідний експерт воєнних програм Центру Разумкова

¹ Затверджена Указом Президента України №105 від 12 лютого 2007 р.

Однак, попри законодавчо визначений курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію, в країні продовжувалися дискусії і висувалися законодавчі ініціативи, спрямовані на його перегляд. Їх суть зводиться власне до трьох варіантів: (1) збереження позаблокового та/або набуття нейтрального статусу;² поглиблення рівня партнерства з НАТО та ЄС у сфері безпеки і оборони без вступу до Альянсу;³ приєднання до Організації Договору про колективну безпеку СНД (ОДКБ).

З огляду на згадані вище процеси, а також випадки різких змін стратегічних орієнтирів, що траплялися в новітній українській історії, доцільно ще раз повернутися до аналізу можливих шляхів забезпечення національної безпеки, а саме – місця України в системі регіональної і глобальної безпеки.

Аналіз середовища безпеки

У сучасному світі зовнішні і внутрішні аспекти безпеки тісно взаємопов'язані. Постійно зростає увага до несилкових методів (*soft power*) забезпечення як національної безпеки, так і глобального миру та стабільності. Водночас, як і раніше, залишається актуальним питання протидії загрозам традиційними силовими методами (*hard power*).

Шляхи забезпечення воєнної безпеки держави

Однією із складових системи національної безпеки є наявність потужних оборонних можливостей. Проте, в нинішніх умовах жодна з країн світу не в змозі протистояти сучасним загрозам, спираючись лише на власні можливості.

Більшість країн з метою забезпечення національної безпеки прагнуть до створення неворожого оточення шляхом розвитку багатосторонніх дружніх відносин із сусідніми державами та активної участі в розбудові регіональної і глобальної систем безпеки.

Не заглиблюючись в теорію міжнародних відносин, слід зазначити, що більшість держав у пошуку шляхів забезпечення мирного співіснування з іншими державами намагаються дотримуватися теорії політичного реалізму [2]. Ця теорія стверджує, що загалом існують лише два перевірених часом варіанти забезпечення воєнної безпеки держави: (1) створення власних потужних оборонних можливостей; (2) об'єднання у воєнні союзи (блоки). Водночас держави і блоки прагнуть досягнення балансу сил шляхом створення міжнародних інституцій, домовленостей, договорів з контролю над озброєннями та роззброєння.

1. *Зміцнення власних оборонних можливостей* є необхідним елементом забезпечення національної безпеки, оскільки дозволяє керівництву держави проводити політику

² На відміну від прихильників політичного реалізму, представники ліберальної і неоліберальної шкіл стверджують, що забезпечення миру можливе через розбудову інституцій міжнародного права, інтеграцію держав і демократичні реформи.

³ Дилема безпеки (*security dilemma*) – розвиток оборонних можливостей однією державою сприймається іншою державою як воєнна загроза і спонукає до вжиття контрзаходів у формі нарощування власного воєнного потенціалу, що веде до гонки озброєнь і зниження рівня безпеки всіх учасників.

стримування (*coercive diplomacy*) як з метою реалізації власних національних інтересів за межами держави, так і попередження можливої агресії з боку противника. Такий підхід не є універсальним і не може дати надійних довгострокових гарантій миру та безпеки. Крім того, визначальним фактором вибору цього варіанту є наявність економічних можливостей і готовності суспільства та політиків нести величезні оборонні витрати, в т.ч. за рахунок соціальних потреб.

2. *Об'єднання у воєнні союзи (блоки)* є, власне, продовженням першого підходу, а саме – зміцненням власних воєнних можливостей окремих держав шляхом об'єднання їх можливостей з метою протидії спільній загрозі. Водночас, участь у воєнному союзі покладає на кожну з держав-учасниць додаткові обмеження та зобов'язання – особливо, коли держава бере на себе довгострокові зобов'язання, вступаючи до союзу на підставі сьогоденного збігу національних інтересів з інтересами інших учасниць союзу.

Слід зазначити, що воєнні союзи як засіб забезпечення національної безпеки мають як прихильників, так і противників. Так, Президент США В.Вілсон, послідовник лібералізму в міжнародних відносинах, ще на початку минулого століття застерігав від небезпеки об'єднання держав у воєнні союзи. Він стверджував, що саме їх наявність сприяє переростанню локальних конфліктів у широкомасштабні війни та як альтернативу союзам відстоював ідеї колективної системи безпеки, яка б стримувала агресію будь-якої держави колективними зусиллями інших держав, координованими через міжнародні інституції⁴.

Загалом, противники воєнних союзів стверджують, *по-перше*, що такі союзи:

- дають можливість агресивним державам об'єднувати військові можливості для ведення війни;
- провокують створення альянсів противниками;
- можуть підштовхувати нейтральні сторони приєднатися до ворожого блоку;
- об'єднавши збройні сили, змушені контролювати дії союзників, утримувати їх від безвідповідальних дій проти власних противників, які можуть нести небезпеку всьому союзу;
- не гарантують, що партнери по коаліції не можуть з часом стати ворогами.

По-друге, членство у воєнному союзі:

- обмежує свободу вибору суверенної держави, в т.ч. її здатність швидко пристосовуватися до зміни обставин;
- позбавляє державу можливості використання фактору невизначеності позиції під час переговорів;

⁴ Звернення Президента В.Вілсона до Сенату США 22 січня 1917р. – www.firstworldwar.com/source/peacewithoutvictory.htm

⁵ Див.: Weitsman P. *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War.* – Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004, in Charles W. Kegley, Jr., *World Politics Trend and Transformation*, 11th ed., Belmont CA, 2007, c.505-506.

- обмежує порядок денний переговорів, накладає обмеження на формат співробітництва, може втягнути у суперечки з противниками інших членів Альянсу;
- створює проблеми з дружніми державами, які не можуть бути членами альянсу⁵.

Однак, попри всі застереження, держави продовжують об'єднуватись у воєнні союзи, вважаючи їх переваги більш значимими, ніж ризики. Навряд чи хоч одна країна світу може почувати себе цілковито в безпеці, а тому, якщо існує можливість, країна нарощує свій оборонний потенціал шляхом пошуку союзників та об'єднання з ними. Ще однією перевагою союзу, крім зміцнення оборонних можливостей кожної з держав-учасниць, є те, що членство в ньому сприяє активному розвитку партнерства не лише у військовій, але й у політичній, економічній, культурній та інших сферах.

Стан національної безпеки вважається задовільним, коли жодна держава (блок) не досягає воєнних можливостей, які б дозволяли їй домінувати над іншими. Цей принцип покладений в основу концепції «балансу (паритету) сил». Отже, держави, об'єднуючи власні оборонні можливості, намагаються створити баланс сил і тим самим запобігти спробам сильної у воєнному сенсі держави (блоку) вдатися до силових методів досягнення цілей⁶.

Ще одним засобом досягнення балансу сил у двосторонніх і багатосторонніх відносинах є створення міжнародних інституцій, досягнення домовленостей, укладення договорів з контролю над озброєннями та роззброєння з потенційними противниками.

Як зазначалося, нарощування військових можливостей однією державою проковує іншу державу до зміцнення власної оборони або пошуку союзників. Так само відбувається процес гонки озброєнь між воєнними блоками. Рано чи пізно, якщо жодній зі сторін не вдалося використати свої переваги у відкритому протистоянні – противники змушені шукати шляхи зниження рівня загрози через домовленості з обмеження кількості озброєнь і правил їх застосування. Але навіть найбільш прогресивні домовленості нездатні змінити переконання абсолютної більшості політиків у необхідності підтримувати відповідний рівень оборонних можливостей держави. Тому заходи з контролю над озброєннями та роззброєння, як свідчить історія, досить часто мають лише тимчасовий ефект і з часом вдосконалення/появи нових систем озброєнь потребують нових і нових домовленостей.

Крім того, слід відзначити, що останнім часом міжнародні інституції, створені для підтримання міжнародного миру та безпеки, виконання колективних заходів попередження загроз і придушення актів агресії, мирного вирішення міжнародних суперечок, що можуть призвести до порушення миру, дедалі частіше демонструють свою неспроможність оперативного та ефективного досягнення задекларованих цілей⁷.

Так, протягом багатьох років ООН, НАТО, ЄС, Африканський Союз, інші міжнародні організації неспроможні впоратися з невщухаючими конфліктами на Африканському континенті і Близькому Сході.

⁶ Там само, с. 506-511.

⁷ Ст.1 гл.1 Статуту ООН.

ОБСЄ, ООН і її головному органу – Раді Безпеки, не вдається ефективно вирішити питання «заморожених» конфліктів, ядерних програм Ірану та Північної Кореї, розповсюдження та дестабілізуючого накопичення звичайних озброєнь і стрілецької зброї. Трибуна ООН нерідко використовується державами як арена відстоювання власних національних інтересів, навіть коли ціною такої позиції може стати зниження загального рівня безпеки в регіоні чи світі.

Таким чином, вибір будь-якої моделі безпеки пов'язаний з певними перевагами та ризиками, отже передбачає наявність у держави власної ефективної політики забезпечення національної безпеки.

Політика національної безпеки України

Стратегія національної безпеки України визначає стратегічну мету політики національної безпеки як «забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності, національної єдності на основі демократичного поступу суспільства і держави, додержання прав і свобод людини і громадянина, створення умов для динамічного зростання економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення»⁸.

Вставка 4.1. Визначення

Національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються стійкий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам;

Національні інтереси – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток;

Загрози (виклики) національній безпеці – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України⁹.

Отже, перша позиція відведена захисту державного суверенітету та територіальної цілісності. Це зовсім не означає, що решта цілей є менш важливими, але коли суверенітет і територія країни під загрозою, то навряд чи можна говорити про досягнення інших цілей.

Однією із складових політики національної безпеки є оцінка існуючих і потенційних загроз і шляхів усунення чи мінімізації ризиків. Процес оцінки і прийняття рішень здійсню-

⁸ Стратегія національної безпеки України, розділ 3.

⁹ Закон України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.).

ється з урахуванням зовнішніх і внутрішніх факторів, власних можливостей та обмежень, а також – можливостей співробітництва з партнерами.

Головними зовнішніми викликами (загрозами) для національної безпеки України, особливо після російсько-грузинського конфлікту, є наступні¹⁰:

- зростаюча агресивність політики Росії, спрямованої на досягнення великодержавних інтересів через розширення зон впливу на пострадянському просторі з можливим використанням сили проти сусідів;
- послаблення дієвості міжнародного права, побудованого на застарілих принципах міжнародних інститутів, та відповідно – зменшення зовнішніх гарантій безпеки України;
- загострення ситуації в зонах «заморожених» конфліктів, виникнення нових потенційних конфліктних зон, у т.ч. на території України;
- посилення розбіжностей на євроатлантичному просторі на тлі зростання конфронтації Росії та країн Заходу та, як наслідок, збільшення ризику перетворення України на буферну зону;
- наявність глобальних ризиків і загроз, таких, як тероризм, розповсюдження зброї масового ураження (ЗМУ), нелегальна міграція тощо.

Актуальність зовнішніх викликів посилюється наявністю внутрішніх проблем, які набули загрозливого характеру¹¹:

- гостра міжпартійна конфронтація, неспроможність поступитися політичними амбіціями, політична боротьба «на знищення» з використанням спекуляцій на питаннях безпеки, надмірного популізму, поступове зростання розриву між політичною елітою і суспільством;
- критичне розшарування суспільства за регіональними, політичними, майновими, релігійними, мовними ознаками;
- неефективність державного апарату, брак стратегічного державного менеджменту;
- слабкість демократичних інститутів, залежність судової системи від політичних впливів і, як наслідок, неспроможність держави забезпечити належний рівень дотримання прав і свобод громадян;
- розбалансованість системи національної безпеки через неузгодженість реформ у різних структурах сектору безпеки, послаблення можливостей реагування на кризові явища, зростання протиріч між змістом і темпами реформування Збройних Сил, інших структур сектору безпеки, з одного боку, і процесом наближення України до членства в НАТО – з іншого;

¹⁰ Стратегічна оцінка провідних українських і зарубіжних експертів у рамках Мережі партнерства Україна-НАТО щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства.

¹¹ Там само.

- критичний стан озброєння та військової техніки, низький рівень забезпечення та бойової підготовки Збройних Сил.

Слід зауважити, що в короткостроковій перспективі Україна змушена протидіяти цим ризикам в умовах складної внутрішньої політичної та економічної ситуації, жорстких ресурсних обмежень і триваючого політичного протистояння. Це вимагає мобілізації внутрішніх ресурсів (фінансових, людських, політичних) на досягненні реальних змін на пріоритетних напрямках.

З іншого боку, слід визнати, що, з огляду на наведені виклики та загрози, особливо актуальним для України є сьогодні питання зовнішніх гарантій її безпеки. Ця актуальність загострюється і згаданим вище послабленням дієвості міжнародного права. В усьому світі наростає занепокоєння загрозою стабільності та миру, яку несуть протиріччя між, наприклад, правом націй на самовизначення та принципом територіальної цілісності, або перегляд принципів застосування сили в міжнародних відносинах.

За відсутності ефективних міжнародних механізмів, контроль дотримання правових норм залежить переважно від спроможності зацікавлених/постраждалих країн примусити порушника власними силами, силами союзників або інших зацікавлених сторін до виконання норм міжнародного права.

Стратегія національної безпеки України передбачає, серед інших заходів, наступні шляхи забезпечення сприятливих зовнішніх умов для розвитку та безпеки держави:

- приєднання України до європейської та євроатлантичної систем безпеки;
- розвиток українсько-російського партнерства;
- розвиток гармонійних, взаємовигідних, добросусідських відносин з країнами регіону;
- розширення активної взаємодії зі США і Канадою, країнами ЄС, іншими країнами Європи та країнами-регіональними лідерами;
- підтримка міжнародного миру та безпеки шляхом подальшої участі в міжнародній миротворчій діяльності, багатосторонніх заходах з протидії розповсюдженню зброї масового ураження, тероризму, транснаціональній організованій злочинності, торгівлі людьми, незаконному обігу наркотиків та іншим викликам міжнародній безпеці;
- активізація взаємодії з європейськими регіональними організаціями та участі в реалізації багатосторонніх проектів, формування субрегіональних систем колективної безпеки в інтересах усіх держав регіону¹².

Якщо проаналізувати зміст цих заходів, то лише перший пункт передбачає однозначну оцінку виконання. Більше того, він є ключовим, решта – спрямовані лише на доповнення

¹² Водночас, Стратегія передбачає «утвердження регіонального лідерства України». Якщо припустити, що такий намір є обдуманим і українська влада намагатиметься його здійснити, то наслідки для безпеки держави можуть бути далекими від очікуваних. Розуміння керівництвом держави місця України в регіональній і глобальній структурі безпеки, реалістичності поставлених цілей і прогнозування наслідків є надзвичайно важливим для формування політики національної безпеки.

такого якісно нового стану безпеки, якого досягне Україна після приєднання насамперед до євроатлантичної системи безпеки.

Чи існує альтернатива приєднанню України до системи колективної безпеки?

Відповідь на це питання може бути дуже стислою: рішення прийняте – «проведення політики євроатлантичної інтеграції має кінцевою метою ... вступ України до НАТО»¹³. Проте, воно досі не отримало підтримки більшості українського політикуму та суспільства, досі не припиняються спроби його перегляду різними політичними силами.

Тому є сенс розглянути більш детально аргументи «за» і «проти» вступу України до Альянсу і на цій підставі зробити певні висновки¹⁴.

Як зазначалося вище, існують власне дві точки зору стосовно шляхів забезпечення військової безпеки України. Перша – збереження позаблокового/набуття Україною нейтрального статусу; друга – вступ до організації колективної безпеки.

Прихильники ідеї позаблоковості/нейтралітету вважають, що такий статус є найбільш ефективним, з точки зору уникнення конфліктів, гарантування суверенітету та територіальної цілісності України. Так, у проекті Декларації про позаблоковий статус України стверджується, що такий крок є доцільним і необхідним «з політичної, економічної та соціальної точок зору» та відповідатиме адекватному забезпеченню національної безпеки держави на сучасному етапі¹⁵.

При цьому, на думку автора проекту, Україна має розраховувати на гарантії безпеки, надані США, Російською Федерацією, Великою Британією, Францією і Китайською Народною Республікою у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї і зафіксовані в Будапештському меморандумі 1994 р.

Проте, чіткий висновок стосовно таких гарантій дає Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради: «...Конфлікт навколо острова Коса Тузла і ряд недружніх дій з боку одного з гарантів безпеки України (наприклад, 26 травня 2006 р. Державна Дума Російської Федерації одностайно проголосувала за протокольне доручення про запит інформації в Уряді РФ про заходи по поверненню Криму до складу Росії, а 4 червня 2008 р. – направила Звернення до Президента і Уряду РФ з пропозицією розірвати Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією...) при повному невтручанні інших гарантів ставлять під сумнів надійність виконання країнами-гарантами взятих на себе зобов'язань щодо надання гарантій безпеки і територіальної цілісності України за цим Меморандумом»¹⁶.

¹³ *Воєнна доктрина України* затверджена Указом Президента України №648 від 15 червня 2004 р. Положення стосовно набуття повноправного членства в НАТО були вилучені з документа Указом Президента України №800 від 15 липня 2004 р. Повторно внесені Указом Президента України №702 від 21 квітня 2005 р.

¹⁴ Див. також статтю М.Сунгуровського «Іспит на нейтралітет», *Національна безпека і оборона*, №9, 2008 р., с.13-15.

¹⁵ Проект реєстр. №2585 від 2 червня 2008 р.; автор – народний депутат України В.Кисельов. – http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32661

¹⁶ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 15 липня 2008 р. – Там само.

До цього можна додати лише одне: Будапештський меморандум надає Україні винятково політичні гарантії безпеки. По суті, він лише підтверджує(дублює) юридичні гарантії, що містяться у Статуті ООН, Заключному акті НБСЄ (ОБСЄ) та Договорі про нерозповсюдження ядерної зброї. Єдиною відмінністю від названих документів можна назвати пункт 6 Меморандуму, який передбачає, що у випадку виникнення загрози безпеці України як без'ядерної держави США, РФ і Велика Британія проведуть консультації стосовно виконання зобов'язань із захисту. Отже, по-перше, це положення зобов'язує ядерні держави лише до обговорення питання безпеки України та не містить юридично зобов'язуючих норм стосовно заходів допомоги (захисту). По-друге, Франція і Китай не підписали Меморандум, зробивши заяви з посиланнями на Статут ООН і Заключний акт НБСЄ, але в цих заявах немає положення про те, що вони зобов'язуються на вимогу або на прохання України проводити консультації. Отже, Меморандум навряд чи може бути названий достатньою гарантією безпеки¹⁷.

Загалом, прихильники ідеї позаблоковості досить часто розглядають її як синонім або крок до нейтралітету чи «активного» нейтралітету. Аргументуючи свою позицію, вони наголошують на ризиках загострення відносин з Росією, використання України США в якості інструменту конфронтації з Росією, підвищення ризиків терактів і т.п. Натомість нейтралітет розглядається як політика сильної і незалежної держави та як, мало не єдина, можливість проведення швидких та ефективних внутрішніх реформ¹⁸. Водночас, навіть ті експерти, які відстоюють ідею нейтралітету, не виключають, що в майбутньому Україні доведеться відмовитися від такого статусу¹⁹.

У цій аргументації простежується або певна наївність, або навмисне замовчування процедур міжнародно-правового порядку набуття статусу нейтральної держави. Як свідчить історичний досвід, країна не може стати нейтральною просто проголосивши нейтралітет.

Як зразок нейтральної держави, найчастіше згадується процвітаюча Швейцарія. Нейтральними вважаються також Австрія, Ірландія, Лаос, Ліхтенштейн, Камбоджа, Мальта, Туркменістан, Фінляндія і Швеція. Молдова свого часу теж проголосила намір бути нейтральною, однак досі не отримала міжнародного визнання, що є зайвим підтвердженням неоднозначності такого рішення. Політична карта світу виразно демонструє радше унікальність нейтрального статусу (див. карту «*Нейтральні держави на політичній карті світу*»).

Перш за все, нейтралітет не може розглядатися як умова економічного процвітання оскільки він є категорією сфери воєнно-політичних відносин, що впливає з самої назви Гаазької Конвенції²⁰.

¹⁷ Докладно див., наприклад: Василенко В. Лише членство України в НАТО приведе до нормалізації українсько-російських відносин. – День, 17 травня 2006 р.

¹⁸ Дадут ли Украине ПДЧ в декабре – мнения экспертов. – УНІАН, 6 листопада 2008 р.

¹⁹ Україні потрібне не НАТО, а політика активного нейтралітету, – Єрмолаєв. – Інтернет-видання «Західна інформаційна корпорація»; <http://zik.com.ua/ua/news/2008/11/28/160010>

²⁰ Гаазької конвенції про права і обов'язки нейтральних держав та осіб у разі сухопутної та морської війн від 18 жовтня 1907 р. – Офіційний веб-сайт Верховної Ради України; <http://rada.gov.ua>

Гарантії безпеки, які надаються нейтральній державі з боку інших держав, стосуються недоторкваності території, поваги нейтрального статусу, невикористання території, повітряного та морського простору держави для ведення воєнних дій, перевезення військових вантажів чи створення військових об'єктів і пунктів набору військовослужбовців.

Водночас, на нейтральну державу покладаються численні зобов'язання, невиконання (явне або уявне) яких може миттєво позбавити її такого статусу. Серед них: не надавати свою територію, повітряний чи морський простір іншим державам для використання у військових цілях, для розміщення іноземних військових баз та військових об'єктів, формування рекрутських пунктів, для переміщення військових вантажів і перевезення військових контингентів, не передавати та не продавати озброєння до зон воєнних конфліктів, не надавати військової, фінансової чи іншої допомоги, яка може бути використана у воєнних цілях.

Ще однією суттєвою умовою нейтралітету є те, що його головний гарант – сама нейтральна держава. Нейтралітет європейських держав ґрунтується, насамперед, на їх власному оборонному потенціалі, географічному розташуванні та історичних традиціях.

Слід зазначити, що, попри відмінності між позаблоковим і нейтральним статусом, ключовим моментом є неприєднання держави, що має такий статус, до будь-якого воєнного союзу. Тобто, держава повинна розраховувати переважно на власні сили.

Що це означає для України?

Перше: надійність зовнішніх гарантій. Про надійність Будапештського меморандуму вже йшлося. Перспективи отримання інших гарантій пов'язані з наявністю стратегічного інтересу країни-гаранта та з ціною таких гарантій для України.

Друге: необхідність забезпечення військової безпеки власними силами. За докризовими оптимістичними експертними оцінками, «за середніх темпів зростання ВВП в Україні (8 % – до 2010 р. та 7 % – до 2015 р.) та оборонному бюджеті на рівні 2% ВВП, Україна була б у змозі забезпечити ефективне утримання війська чисельністю лише 80-90 тис. осіб. За усередненими світовими показниками співвідношення чисельності особового складу та кількості озброєнь, 230-тисячна армія повинна мати 7,5-11,5 тис. од. основних озброєнь (сьогодні – близько 4 600 од.). Враховуючи неспроможність держави оновити навіть невелику частину наявного парку озброєнь..., перспективи збільшення його кількісних параметрів виглядають тим більш нереальними»²¹.

Третє: відсутність іноземних військових баз на території нейтральної держави. З огляду на присутність бази ЧФ Росії у Криму, не може бути мови про нейтралітет України принаймні до 2017р.

Нарешті, четверте: геополітичного розташування України між двома зонами впливу. Це розташування, з огляду на зазначені вище юридичні тонкощі нейтрального статусу, в разі загострення військово-політичного протистояння на континенті, неминуче перетворює її на буферну зону, сторону конфлікту або територію бойових дій ворогуючих сторін.

²¹ Куди крокує професіоналізація Збройних Сил України? Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2008, №5, с. 26.

Отже, підсумовуючи, можна стверджувати, що самопроголошений позаблоковий або нейтральний статус не надасть Україні надійних гарантій безпеки. Навіть за умови отримання від потужних країн юридично оформлених зовнішніх гарантій військової безпеки, Україна повинна розраховувати переважно на власні оборонні можливості.

А щоб протистояти існуючим і потенційним загрозам, покладаючись на власні сили, потрібні значно потужніші оборонні можливості, створення яких є неможливим і недоцільним ні зараз, ні в майбутньому.

Якщо блокуватися, то з ким?

Обираючи систему колективної безпеки, Україна теоретично могла б розглядати лише дві організації: Організацію Північно-Атлантичного договору (НАТО), що діє на підставі Вашингтонського договору 1949 р., та Організацію Договору про колективну безпеку (ОДКБ), засновану Ташкентським договором у 1992 р. (держави-учасниці організацій наведені на карті «НАТО та ОДКБ на політичній карті світу») ²².

Щоправда, в Україні також дискутується питання «Чи може Європейська політика безпеки і оборони (ЄПБО) замінити Україні вступ до НАТО?» ²³. Відповідь на це питання є однозначною: «ні». І головним аргументом є те, що ЄПБО і НАТО по суті не можуть розглядатися як альтернативні (див. вірзку «НАТО і Європейська політика безпеки і оборони»).

Вставка 4.2. НАТО і європейська політика безпеки і оборони (ЄПБО)

Протягом тривалого часу основою безпеки і оборони в Європі було паритетне протистояння двох потужних військових блоків. Після розпаду Варшавського договору фактично єдиною дієздатною оборонною структурою в Європі залишається НАТО.

Воєнна могутність НАТО великою мірою залежить від готовності та можливості США брати безпосередню участь у вирішенні проблем безпеки поза рамками союзницьких зобов'язань.

Водночас, з огляду на обмеження, зумовлені переважно військовим характером діяльності НАТО, певні розбіжності в інтересах союзників, а також бажанням європейців взяти на себе більше відповідальності за власну безпеку, об'єктивно виникла необхідність розбудови власне європейської дієздатної структури безпеки і оборони.

²² Договір про колективну безпеку підписаний в Ташкенті 15 травня 1992 р. терміном на п'ять років з можливістю подовження. 7 жовтня 2002 р. були ухвалені Статут ОДКБ та Угода про правовий статус ОДКБ, які набули чинності 18 вересня 2003 р. На цей час учасниками Договору є Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Росія, Узбекистан, Таджикистан.

²³ Див., наприклад: В.Мартинюк «Чи може Європейська політика безпеки і оборони замінити Україні вступ до НАТО? – www.pravda.com.ua/news/2008/3/12/72926.htm 24 Комітет з питань політики і безпеки, Військовий комітет, Військовий штаб, Високий представник із Спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

На початковому етапі розробки ЄС ідеї власної структури безпеки в рамках Спільної європейської політики безпеки і оборони існували, можливо, небезпідставні підозри в намаганні створити «європейську філію НАТО». Проте, на цей час дебати про легітимність чи доцільність ЄПБО завершилися і можна впевнено сказати, що ЄПБО як європейський інструмент підтримки безпеки і стабільності відбувся. Створені його інституційні структури, розроблена стратегія безпеки, військовий компонент проводить успішні операції²⁴.

ЄС і НАТО не конкурують у проведенні операцій ні в географічному аспекті, ні у функціональному розподілі. Успішне врегулювання сучасних криз потребує спільного застосування військових і цивільних засобів. Пошук прийняттого балансу в розвитку та координації військових і цивільних можливостей НАТО і ЄС є передумовою ефективною взаємодії двох організацій та підвищення ефективності їх індивідуальних і спільних операцій.

Як відомо, 21 держава є одночасно членом НАТО і ЄС. Тому виникає питання залучення їх військових засобів до виконання місій в обох організаціях. З метою його врегулювання реалізується ряд заходів, першим з яких стало укладення угоди «Берлін +» у 2003 р. про узгодження спільних дій із врегулювання криз шляхом взаємних консультацій. Згідно з угодою, ЄС отримує доступ до засобів і можливостей НАТО. Особливо важливим для ЄС є доступ до засобів планування НАТО, що дозволяє координувати спільні дії, уникаючи дублювання подібних органів. Створення Центру операцій ЄС передбачає наявність лише невеликої структури. Водночас, у ЄС висловлюються застереження стосовно домінування НАТО та перетворення ЄПБО на молодшого партнера.

Отже, попри всі проблеми і суперечки, НАТО і ЄПБО мають перспективи не лише для співіснування, але й для ефективного співробітництва у вирішенні завдань забезпечення колективної безпеки і глобальної стабільності. Водночас, слід зазначити, що НАТО залишається єдиною військово-політичною структурою системи європейської безпеки, спроможною найбільш повно забезпечити колективну безпеку своїх членів.

Тому, як зазначалося, може йтися лише про НАТО та ОДКБ. За формальними ознаками, обидві організації є досить схожими. Зокрема, як видно з порівняльної таблиці положень названих договорів, зміст статті 4 Ташкентського договору про колективну безпеку є майже ідентичним статті 5 Вашингтонського договору – як і більшість основних положень двох документів. Водночас, існують і досить суттєві відмінності, наприклад, у преамбулах стосовно принципів (преамбули документів) та в положеннях стосовно прийому нових членів (ст.10)²⁵.

²⁵ Повний текст Вашингтонського договору див.: www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/805.htm; Ташкентського – www.dkb.gov.ru/start/index.htm

Вставка 4.3. Структури на пострадянському просторі, що мають функції забезпечення безпеки

На території колишнього Радянського Союзу сформовані три структури, що мають функції забезпечення безпеки: СНД, ОДКБ, Організація за демократію і економічний розвиток – ГУАМ. Частково цю територію охоплює Шанхайська організація співробітництва (ШОС), яка об'єднує окремі пострадянські країни та Китай. Безпосередньо безпековою структурою (воєнним союзом) є ОДКБ.

Міжнародні експерти характеризують ці структури досить критично. «Всі вони, – йдеться в Щорічнику Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру, – є маловідомими за межами свого регіону; формальний характер цих утворень часто піддається критиці як ззовні, так і з боку їх окремих учасників. Три об'єднання, в яких домінує Росія (СНД, ОДКБ і ШОС), часто розглядаються на Заході як такі, що ставлять за мету відродження чогось на зразок неорадянської гегемонії із застосуванням примусу та недемократичних методів; діяльність цих об'єднань з протидії тероризму та повстанським рухам розцінюється Заходом як спільна програма дій з ізоляції і придушення національних меншин. У стратегічному плані, ці об'єднання виглядають, по суті, засновані на антагонізмі інтересів спробою врівноважити існування об'єднань на Заході або протистояти впливу США та західних країн. Поширена думка, що всім цим об'єднанням притаманні жорсткі, штучні форми управління, низькі дієздатність і результативність»²⁶.

Таблиця 4.1: Порівняльна таблиця окремих статей Вашингтонського і Ташкентського договорів

ВАШИНГТОНСЬКИЙ ДОГОВІР	ТАШКЕНТСЬКИЙ ДОГОВІР
Сторони цього Договору, підтверджуючи свою відданість цілям і принципам Статуту Організації Об'єднаних Націй та своє прагнення жити в мирі з усіма народами і урядами, сповнені рішучості захистити свободу, спільну спадщину своїх народів і їхню цивілізацію, засновану на принципах демократії, свободи особистості і верховенства права, прагнучи сприяти стабільності і добробуту в Північноатлантичному регіоні, вирішивши об'єднати свої зусилля для здійснення колективної оборони та підтримання миру і безпеки, уклали між собою такий Північноатлантичний договір	Держави-учасниці цього Договору..., керуючись деклараціями про суверенітет Незалежних Держав, враховуючи створення державами-учасницями власних Збройних Сил, здійснюючи узгоджені дії в інтересах забезпечення колективної безпеки, визнаючи необхідність чіткого виконання укладених договорів, що стосуються скорочення озброєнь, Збройних Сил і зміцнення заходів довіри, домовилися про наступне.

²⁶ Бейлз Е., Барановський В., Дунай П. «Регіональне співробітництво в галузі безпеки на пострадянському просторі», Щорічник СІПРІ 2007: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека. Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. – Київ, 2008, с.174-175.

СТАТТЯ 5	СТАТТЯ 4
Сторони погоджуються, що збройний напад на одну або кількох із них у Європі чи у Північній Америці вважатиметься нападом на них усіх і, відповідно, вони домовляються, що в разі здійснення такого нападу кожна з них, реалізуючи своє законне право на індивідуальну чи колективну самооборону, підтверджене Статтею 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй, надасть допомогу тій Стороні або Сторонам, які зазнали нападу, і одразу здійснить, індивідуально чи спільно з іншими Сторонами, такі дії, які вважатимуться необхідними, включаючи застосування збройних сил, з метою відновлення і збереження безпеки у Північноатлантичному регіоні.	Якщо одна з держав-учасниць зазнає агресії з боку якоїсь держави або групи держав, то це розглядатиметься як агресія проти всіх держав-учасниць цього Договору. У випадку здійснення акту агресії проти будь-якої держави-учасниці решта держав-учасниць надасть їй необхідну допомогу, у т.ч. військову, а також сприятиме наявними в них засобами в порядку здійснення права на колективну оборону згідно зі статтею 51 Статуту ООН.
Про кожний такий збройний напад і про всі заходи, вжиті у зв'язку з ним, буде негайно повідомлено Раду Безпеки ООН. Такі заходи будуть припинені після того, як Рада Безпеки вживе заходів, необхідних для відновлення і підтримання міжнародного миру та безпеки.	Про заходи, вжиті на підставі цієї статті, держави-учасниці негайно повідомляють Раду Безпеки Організації Об'єднаних Націй. Під час вжиття цих заходів держави-учасниці дотримуватимуться відповідних положень Статуту ООН.
СТАТТЯ 10	СТАТТЯ 10
Сторони можуть за одностайною згодою запросити приєднатися до цього Договору будь-яку іншу європейську державу, здатну втілювати у життя принципи цього Договору і сприяти безпеці у Північноатлантичному регіоні. Будь-яка запрошена таким чином держава може стати Стороною у цьому Договорі ...	Цей Договір відкритий для приєднання всіх зацікавлених держав, що поділяють його цілі та принципи.

Розглядаючи альтернативи союзів на довготривалу перспективу, слід мати на увазі, що можливість нарощування власних військових можливостей має бути важливим, але не єдиним аргументом щодо рішення. Якщо зважити всі переваги та можливі негативні наслідки приєднання України до східного, чи західного блоку, то НАТО виглядає більш привабливим принаймні з трьох причин:

- НАТО є більш потужним і дієздатним союзом, що надійно гарантує колективну безпеку своїм членам не лише воєнними засобами, але й стратегічними ініціативами, спрямованими на підвищення рівня безпеки і стабільності в регіоні та світі;
- членство в НАТО надає державі не лише надійні зовнішні гарантії забезпечення суверенітету та територіальної цілісності, але й сприяє покращенню інвестиційної привабливості для зарубіжних інвесторів;
- членство в НАТО як організації, побудованій на принципах демократії, свободи особистості і верховенства права, матиме глибоке цивілізаційне значення для України.

Водночас, слід мати на увазі, що партнерство і співпраця держави з НАТО не може замінити повноправного членства – оскільки НАТО, незалежно від рівня такої співпраці, не надає жодних формальних гарантій зовнішньої безпеки державам, які не є Сторонами Вашингтонського договору. Цей аспект є найсуттєвішим, з точки зору відповіді на питання, чому активне партнерство не може бути альтернативою членству в організації.

Крім того, членство в НАТО має глибоке цивілізаційне значення. Процес підготовки до набуття членства є стимулюючим фактором для досягнення державою-кандидатом високих демократичних, соціально-економічних та оборонних стандартів, які діють у державах-членах НАТО. Протягом усього часу існування Альянсу кількість його членів постійно зростала й жодна з держав-членів не порушувала питання про вихід з нього – на відміну від ОДКБ²⁷.

HATO forever?

Пов'язуючи долю країни з Альянсом, необхідно керуватися не лише аргументами, актуальними сьогодні, але й намагатися зазирнути трохи далі в майбутнє цієї організації.

Після завершення «холодної війни» постало питання доцільності подальшого існування Організації Північно-Атлантичного договору як воєнного союзу, створеного для протидії спільній загрозі, що походила з боку СРСР. Відразу після 1991 р. Альянс розпочав трансформацію своїх концепцій і структур. Головною метою НАТО залишилася колективна оборона держав-членів, але вона була доповнена завданням зміцнення безпеки на всьому європейському континенті. Зростання уваги Альянсу до європейського напрямку посилювалося бажанням США підвищити відповідальність (насамперед, фінансову) європейців за власну безпеку²⁸. Сьогодні Альянс знаходиться в постійному пошуку своєї ролі та місця у глобальній системі безпеки.

Протидія новим транснаціональним загрозам за допомогою лише традиційних військових засобів стає дедалі менш ефективною. Відповідно, набагато більше уваги надається дипломатичним, політичним, економічним, правоохоронним інструментам. Нові вимоги висуваються і до військових засобів, зокрема здатності виконання широкого кола завдань на всіх етапах розвитку конфліктів, координації дій з місцевими та міжнародними гравцями.

Вставка 4.4. Організація північноатлантичного договору (НАТО)

Як зазначалося, зворотною стороною підвищення національної безпеки шляхом об'єднання у воєнний союз є порушення балансу сил у регіоні, що провокує інші держави до відповідних заходів протидії. Саме тому елементами Стратегічної Концепції НАТО є комплексний підхід до вирішення проблем безпеки, який передбачає в т.ч.

²⁷ Так, Узбекистан у 1992 р. підписав Договір про колективну безпеку, але в 1999 р. призупинив участь в ОДКБ (відновив членство – у 2008 р.). Азербайджан і Грузія приєдналися до Договору в 1993 р., однак вийшли з ОДКБ в 1999 р.

²⁸ За різними оцінками, сукупний бойовий потенціал європейських країн НАТО складає 10-30% потенціалу США.

продовження політики партнерства, співпраці та діалогу з іншими країнами євроатлантичного регіону, а також відкритість Альянсу до вступу нових членів²⁹.

У розділі Концепції «Партнерство, співпраця і діалог» наголошується на важливості активної діяльності в галузі розвитку партнерства, діалогу і співпраці, спрямованих на подолання розколів і суперечок, що можуть призвести до нестабільності та конфліктів. Інструментами такої співпраці є Рада євроатлантичного партнерства (РЄАП), програм «Партнерство заради миру» (ПЗМ), «Середземноморський діалог»³⁰.

Поворотним пунктом політичної трансформації Альянсу став Вашингтонський саміт 1999 р., на якому була прийнята Стратегічна Концепція НАТО. Концепція підтверджує, що головною і непохитною метою Альянсу є збереження свободи і безпеки його членів політичними та військовими засобами, дотримання відданості Альянсу демократичним цінностям, правам людини, верховенству права та його прагнення забезпечити не лише спільну оборону, але й мир і стабільність в євроатлантичному регіоні.

Концепція містить оцінку майбутніх ризиків і загроз безпеці. В документі наголошується, що загрози широкомасштабної війни в Європі практично немає, але залишаються ризики етнічних конфліктів, порушення прав людини, політичної нестабільності, розповсюдження ЗМУ та засобів її доставки.

Однією з характерних рис Концепції є комплексний підхід до вирішення проблем безпеки, який охоплює:

- *збереження трансатлантичного зв'язку (неподільність безпеки Європи і Північної Америки);*

²⁸ За різними оцінками, сукупний бойовий потенціал європейських країн НАТО складає 10-30% потенціалу США.

²⁹ Повний текст Концепції див.: www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/4068.htm

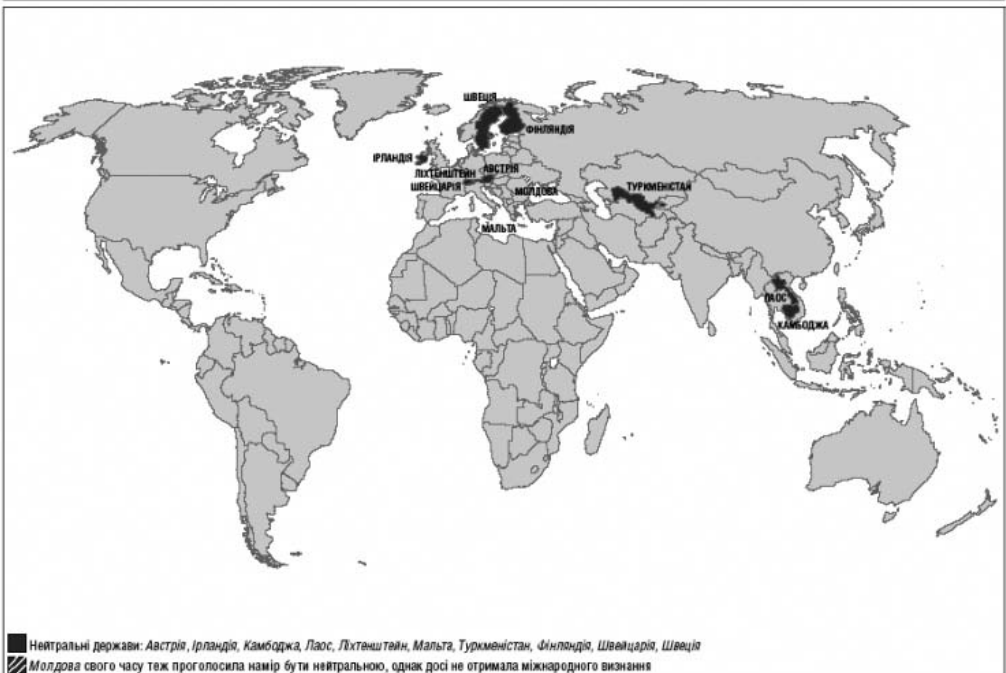
³⁰ РЄАП – структура в рамках якої здійснюються консультації, що сприяють зміцненню прозорості та довіри між її членами в питаннях безпеки, запобігання конфліктам, врегулювання криз, практичної співпраці в галузях планування на випадок надзвичайних ситуацій, науки та екології – Стратегічна Концепція НАТО 1999 р., www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/4068.htm;

ПЗМ – головний механізм формування практичних зв'язків безпеки між Альянсом і його партнерами та вдосконалення оперативної сумісності країн-партнерів і НАТО. В межах детальних програм, що відбивають можливості та інтереси країн-партнерів, Альянс і його партнери спрямовують свою діяльність на досягнення прозорості національних оборонних бюджетів і планування; посилення демократичного контролю над збройними силами; готовність до катастроф цивільного характеру та інших надзвичайних ситуацій; а також на розвиток спроможності діяти разом, зокрема підчас операцій в рамках ПЗМ. Альянс прагне посилити роль партнерів у процесі планування і прийняття рішень у межах ПЗМ та зробити цю програму оперативнішою. НАТО взяв на себе зобов'язання проведення консультацій з будь-яким активним учасником програми, якщо ця країна-партнер вбачає пряму загрозу своїй територіальній цілісності, політичній незалежності або безпеці – Там само;

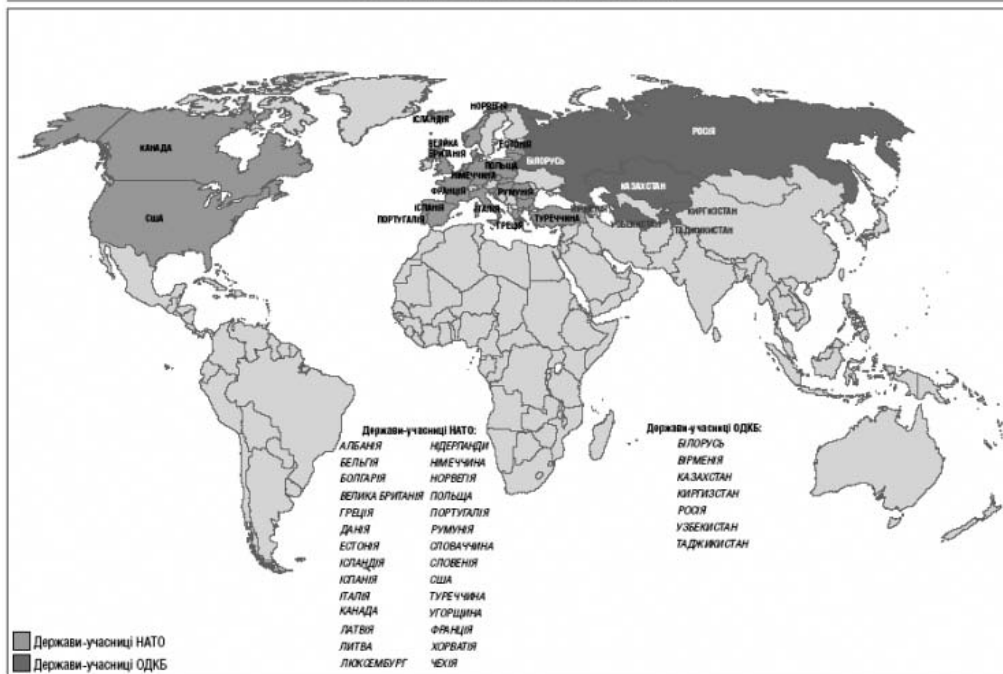
- *забезпечення військового потенціалу* (створення необхідних можливостей як для стримування і колективної оборони, так і для операцій з реагування на кризові ситуації);
- *розвиток Європейської системи безпеки і оборони* (необхідність тісної співпраці між НАТО, ЗЄС і ЄС, надання можливості європейським членам Альянсу діяти самостійно, завдяки готовності Альянсу надавати ресурси та можливості для операцій під проводом ЗЄС або іншої організації);
- *запобігання конфліктам і врегулювання криз* (посилення ролі Альянсу в запобіганні конфліктам і врегулюванні криз як ключового аспекту його внеску в мир і безпеку в євроатлантичному регіоні);
- *партнерство, співпраця і діалог* (продовження традиційної політики партнерства, співпраці та діалогу з усіма демократичними країнами в ім'я збереження миру, розвитку демократії, процвітання і прогресу, посилення безпеки та подолання розбіжностей, що можуть викликати конфлікт);
- *розширення* (відкритість Альянсу до вступу нових членів);
- *контроль за озброєннями, роззброєння і нерозповсюдження ЗМУ.*

На нинішньому перехідному етапі Україна залишається досить вразливою і відкритою як для «західного», так і для «східного» зовнішніх впливів. Результат такого протистояння може стати визначальним чинником як для її власного майбутнього, так і для майбутнього європейського регіону.

Нейтральні держави на політичній карті світу



НАТО та ОДКБ на політичній карті світу



Поглиблюючи рівень партнерства з ЄС і НАТО, необхідно підтримувати конструктивний діалог з Кремлем та зберігати добросусідські відносини з Росією. Україна не може ігнорувати фактор Росії, перебільшувати або недооцінювати вплив «російського чинника». Вона має діяти виважено, але активно – з метою врегулювання можливої конфронтації, продовжуючи співробітництво у сферах спільних інтересів.

Водночас, політика Києва останнім часом виступає в ролі каталізатора зростання конфронтації Росії з країнами Заходу, а також розбіжностей між окремими державами-членами НАТО та ЄС, що суттєво впливає на розвиток відносин з Україною і на загальний стан безпеки в євроатлантичному регіоні.

Загальновідомо, що повноправне членство в міжнародних організаціях, таких як НАТО та ЄС, суттєво посилює позиції навіть невеликих держав у відносинах з більш потужними державами.

Якщо виходити з незмінності стратегічного зовнішньополітичного курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, з урахуванням висновків Бухарестського саміту стосовно перспектив набуття Україною повноправного членства в Альянсі, критично важливим є питання збереження темпів розвитку співробітництва Україна-НАТО. Суттєве зменшення рівня зовнішніх загроз можливе лише за умови консолідації політичної еліти та суспільства, стабілізації внутрішньої політичної ситуації та ефективної реалізації зовнішньополітичного курсу держави.

Висновки

Питання надійного забезпечення національної безпеки – державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності кордонів України – набуває дедалі більшої ваги. Отримання надійних зовнішніх гарантій безпеки шляхом приєднання України до системи колективної безпеки залишається найбільш доцільним варіантом, з огляду на геополітичне розташування держави та ряд інших зовнішніх і внутрішніх факторів.

Офіційна політика України стосовно НАТО стала каталізатором конфронтації України з Росією і Росії з країнами Заходу, а також розбіжностей між окремими державами-членами НАТО, що негативно впливає на стан безпеки і стабільності в регіоні.

Подальше перебування України в існуючому стані невизначеності стосовно свого місця в системі світової та регіональної безпеки несе загрозу перетворення України на буферну зону між потужними міжнародними гравцями.

Поряд з проблемами, пов'язаними з формуванням та ефективною імплементацією зовнішньої політики України, продовжують виникати не лише дискусії, публічні акції, але й законодавчі ініціативи, спрямовані на перегляд законодавчо визначеного курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію. З огляду на відсутність консолідації політичної еліти і суспільства з цих питань, залишається реальною небезпека кардинальної зміни стратегічних орієнтирів, що вже траплялося в новітній історії України.

Отже, повертаючись до аналізу можливих шляхів забезпечення національної безпеки, а саме місця України в системі регіональної та глобальної безпеки, слід чітко усвідомити переваги та недоліки того чи іншого вибору.

Місце України в майбутній архітектурі європейської безпеки великою мірою залежатиме від здатності керівництва держави реалізувати виважену політику з Росією, країнами Європи, США, ЄС, НАТО. Незалежно від певної невизначеності і протиріч у стосунках між НАТО та ЄС, Україні необхідно активно розвивати відносини та активну співпрацю як з НАТО, так і з ЄС. Намагаючись бути надійним партнером та активним гравцем у вирішенні європейських проблем, Україна повинна зберігати відносини добросусідства з Росією.

Розділ 5

Громадська дискусія в Україні стосовно НАТО

Ілько Кучерів*

Передумови: Історичне підґрунтя, сучасний стан

Термін існування України як незалежної держави є одним із найкоротших у світі (лише 18 років). До цього країна пройшла століттями бездержавності й існувала на периферії інших імперій. Як пострадянська республіка Україна досягла досить значних успіхів у процесі економічних і політичних перетворень.

Україна зіткнулася зі складними питаннями державотворення. Цей процес є суперечливим і нешвидким, проте успішним. У 1990-х роках виникло чимало сумнівів щодо здатності існування України як незалежної держави. Сьогодні ж подібні побоювання розвіялися. Україна має усі шанси перетворитися на сучасну успішну європейську країну й після Помаранчевої революції довела, що насправді має демократичну націю.

У Стратегії національної безпеки зазначено, що Україна прагне до інтеграції в Європу, а також, що метою її розвитку є приєднання до Світової організації торгівлі, НАТО та Євросоюзу. Стосовно такої можливості погляди українських політиків значно розбігаються. Це головно пов'язано з коротким терміном існування України як національної держави. Частина її населення орієнтована на Схід, частина – на Захід. Політична еліта так само розвернула голови у два протилежні вектори. Це – фундаментальна колізія і одна з основних проблем, яку має розв'язати Україна. Подолати її можна шляхом відшукання консенсусу стосовно засадничих питань створення єдиної нації та напрямку, якого має дотримуватися держава у своєму розвитку. Слід також визначити ознаки успішності – а ними, власне, є політична нація та усвідомлення того, що українці вже живуть у об'єднаній державі.

* Ілько Кучерів, Фонд «Демократичні Ініціативи» (ФДІ)

Україна затвердила свою державність та політичні інституції. Вона розвиває і трансформує власну економіку від адміністративно-командної форми у ринкову модель. На міжнародній арені Україна активно налагоджує зв'язки з європейськими та євроатлантичними структурами, зі Сполученими Штатами та Росією. І тут чимало конкретних досягнень.

Той факт, що впродовж останніх років ми спостерігаємо розширення співпраці між Урядом та недержавними організаціями, має вважатися позитивною тенденцією розвитку України. Консультативні групи сприяння демократизації, громадському контролю та співробітництву між Урядом та громадянами були сформовані у рамках різноманітних урядових структур, хоча насправді така співпраця має радше декларативну природу. Відтак потрібен значно вищий рівень професіоналізму в Уряді та суспільстві заради забезпечення працездатності подібних механізмів співробітництва. До речі, тренінги, надані таким організаціям, можуть удосконалити і розширити таку співпрацю, якщо вдається по допомозу міжнародних організацій, оскільки робота цих громадських консультативних рад є прозорою для найширших кіл громадськості. Перетворення фахівців та громадських активістів на професіоналів, насамперед на регіональному рівні, напевне, і буде головним внеском у розвиток демократії.

Основною складністю у досягненні цілей проекту є відсутність єдиної та послідовної позиції правлячої еліти стосовно подальших шляхів розвитку держави, а також недостатнє розуміння частиною українців важливості та наслідків євроатлантичної інтеграції.

Контекст поточних проблем

Україна – це молода держава, що прийшла до свого існування як частина колишнього Радянського Союзу і мала зазнати значних перетворень. Цих 18 років від дня народження самостійності виявилось замало, аби здійснити такі самі зміни в своєму розвитку, що й у сусідів на захід від України.

Впродовж останніх років в Україні була наявна постійна політична криза, уся низка проблем й досі нерозв'язана, а більшість із них – глибоко вкоренилася. Проблеми державотворення, розуміння й визначення національних інтересів, а також механізмів втілення їх у життя досі залишаються під питанням для України. Це завдання для тих, хто стоїть при владі – а саме: визначення національних інтересів, розуміння цих інтересів та підтримка їх як обов'язкових ідей та єдиного розуміння майбутнього держави. Водночас, можна спостерігати, як формується українська політична нація, адже безсумнівний той факт, що дедалі більше українських громадян асоціюють себе з українською державою.

В Конституції чітко не визначено, чия саме позиція є вищою на законодавчому рівні – Президента чи Прем'єра. Наявними є протиріччя при розподіленні повноважень між цими гілками влади, що й становить суть конфліктної ситуації, яка сьогодні спостерігається в Україні. Інакше кажучи, ці конституційні та законодавчі аспекти мають бути з'ясовані, а за тим – обов'язково втілені в конкретні зміни.

Законодавство має бути змінено, насамперед законодавство щодо виборів до Парламенту. Сьогодні політична доля "народного обранця" залежить від його

чи її особистих зв'язків з партійним лідером, а не від виборців, оскільки лідери партійних списків, а згодом – парламентарії, підзвітні винятково лідеру своєї партії і аж ніяк не своєму електоратові. В той же час, громадяни, які вибирають політика з-поміж партій, не мають на нього жодного впливу. Це очевидна причина того, чому ситуація має бути радикально змінена, й індикатор того, як Україна зможе здійснити колосальний стрибок у бік демократії у разі, якщо виборча система буде змінена на відкриті партійні списки. Інакше кажучи, обрані особи мають бути підзвітними виборцям із виборчих округів, а не партійним лідерам.

Адміністративна система Центрального уряду України у багатьох аспектах не була істотно змінена від часів радянської доби. Частина політичної та економічної еліти дісталася Україні в спадок від комуністичної номенклатури і застосовує стиль менеджменту та управління, типовий для комуністичної доби. Такі негативні тенденції породжують високий рівень корупції та прихованої чи тіньової економіки. В Україні діють певні політичні сили, що не зацікавлені в сильній та успішній Українській державі. Ба, навіть, навпаки, в могутній державі вони вбачають ворога, а умови існування високого рівня корупції й тіньової економіки для них більш сприятливі, оскільки дають змогу вельми ефективно розподіляти національні багатства. В такий спосіб вони мають і особистий зиск і контроль над державою.

В Україні, як в колишній республіці Радянського Союзу, зв'язки з радянськими інституціями – як особисті, так і етнічні – традиційно міцні. Головну роль у цьому відіграють пострадянська спадщина, а також ті сили, що прагнуть відродити її.

Ключову роль також відіграє Росія, насамперед з недавнього моменту встановлення путінського режиму у владі, який визнав розпад Радянського Союзу як велику помилку. Помічним для Росії це не стало, зате спричинило значні проблеми для України. Важливим фактором тут є залежність України від російських енергоресурсів. Як результат, коли Росія намагається впливати на глобальні процеси, це, певна річ, відображається на Україні.

Новітня інформаційна кампанія щодо НАТО

Діяльність інституцій громадського управління

Після Саміту НАТО у Бухаресті в березні 2008 року найвищі урядові інституції України стали більш активними у сфері інформування громадськості стосовно євроатлантичної інтеграції. Відбулися також зміни у координації діяльності та встановленні горизонтальних зв'язків між різними інституціями на державному рівні.

Сьогодні головними координаторами кампаній з інформаційної обізнаності щодо НАТО та стосунків України з Альянсом є Державний комітет телебачення і радіомовлення України, МЗС, Міністерство оборони та Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції.

28 травня 2008 року Уряд України ухвалив Державну цільову програму інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки. У 2009 році Кабінет міністрів України розробив і запровадив Національну систему координації співробітництва України з НАТО.

Верховна Рада (Парламент) України заклала основу зовнішньої та внутрішньої політики, включно з пріоритетами у сфері євроатлантичної інтеграції. Повсякденну роботу викону-

ють парламентські комітети з питань європейської інтеграції, з питань національної безпеки і оборони, а також їх окремі члени.

Президент України керує зовнішньою політикою держави, включно із зовнішніми аспектами євроатлантичної інтеграції. Він виконує свої обов'язки у цій сфері через свій Секретаріат, а також через Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції, що є консультативним органом Президента.

Рада національної безпеки і оборони (РНБО) звертається до аспектів політики безпеки та оборони євроатлантичної інтеграції. Повсякденна діяльність ведеться Департаментом зовнішньополітичних аспектів національної безпеки Апарату РНБО.

Уряд забезпечує координацію усіх заходів центральних урядових органів у сфері внутрішньої та зовнішньої політики, з євроатлантичною інтеграцією включно.

У межах Кабінету Міністрів віце-прем'єр-міністр виконує завдання з координації євроатлантичної інтеграції. Його окремі завдання такі:

- очолювати Урядовий комітет, що розглядає питання у сфері євроатлантичної інтеграції перед тим, як вони будуть представлені Урядом;
- очолювати Міжміністерську комісію з питань співробітництва України з НАТО;
- репрезентувати Уряд у Групі координації вищого рівня.

Існують два рівні горизонтальної координації у сфері євроатлантичної інтеграції – неофіційний та офіційний:

1. *Політичний рівень координації* здійснюється неофіційною Групою координації вищого рівня, до складу якої входять віце-прем'єр-міністр України, голова Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, голова Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, перший заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони, заступник глави Секретаріату Президента України, голова Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції.
2. *Виконавчий рівень координації* здійснюється офіційно Міжміністерською комісією з питань співробітництва України з НАТО, очолюваною віце-прем'єр-міністром. До складу комісії входять голови шести міжміністерських робочих груп, які здійснюють горизонтальну координацію ключових політичних ділянок, пов'язаних з євроатлантичною інтеграцією України. Кожна робоча група також здійснює міжміністерську координацію між різними міністерствами, що працюють у межах кожної з політичних ділянок.

Сталися певні зміни у позиції Уряду, який розпочав робити конкретні кроки у бік посилення інформаційної кампанії і вживати заходів у співпраці з НУО. Заслугує на увагу той факт, що низка НУО проводить кампанію стосовно вступу України до НАТО впродовж багатьох років. Дуже часто вона проводилася всупереч позиції Уряду. Сьогодні співробітництво з цього питання домінує, і воно буде розвиватися та поліпшуватися й надалі. Більше того, інституції громадянського суспільства продовжуватимуть відігравати свою роль "сторожового пса", піддаючи Уряд конструктивній критиці.

Участь НУО у процесі євроатлантичної інтеграції

В Україні існує понад 40 000 НУО. Близько 100 з них мають справу з питаннями євроатлантичної інтеграції. Приблизно 70 з них поєднані з Громадською лігою «Україна-НАТО», яка займається промоцією євроатлантичної інтеграції в Україні. Неурядові організації провадять координовану кампанію задля громадської обізнаності у питаннях НАТО.

Громадська думка та думка еліти щодо НАТО та євроатлантичної інтеграції

Більшість українських фахівців з питань безпеки погоджуються з тим, що вступ України до НАТО надзвичайно важливий для забезпечення української демократії та гарантування її статусу в європейському суспільстві.

Громадська підтримка НАТО варіюється: у періоди публічних акцій до питань безпеки спостерігається найбільший інтерес і висловлюються вельми відмінні переконання, в повен голос озвучуються антиамериканські настрої (скажімо, під час президентських виборів 2004 року та парламентських 2006 року). Громадська підтримка НАТО, крім того, істотно різниться залежно від регіональної приналежності та національної ідентифікації.

Загалом, міжнародні відносини та питання безпеки не є пріоритетними для громадян, і громадська думка може раптово змінюватися. Широким колам населення невідомі переваги приєднання до НАТО, вони не обізнані з короткостроковими та довгостроковими наслідками неприєднання до НАТО. Підтримка членства в ЄС – вища за підтримку членства у НАТО.

Чимало українців та міжнародних фахівців упевнені, що громадяни є противниками НАТО внаслідок громадської непоінформованості стосовно нього. Інформаційна кампанія щодо НАТО стає ключовим питанням української політики після завершення Саміту в Бухаресті.

Чинники пониженої громадської підтримки членства у НАТО:

Брак інформації

- Загальнопоширене хибне припущення, що Україна зможе стати членом ЄС без вступу до НАТО;
- Відсутність дискусії про те, що чекає на Україну, якщо вона не приєднається до НАТО;
- Мас-медійне середовище, де журналісти не ініціюють обговорення громадсько-політичних питань і зазвичай узагалі уникають непопулярних політичних тем.

Міфи

- НАТО – це агресивний мілітаристський блок;
- Вступ до НАТО коштуватиме Україні великих грошей;
- Членство в Альянсі порушить добросусідські відносини з Росією.

Дезінформація

- Україна здатна самостійно гарантувати власну безпеку;
- Нейтралітет найбільше відповідає національним інтересам України;
- Якщо Україна приєднається до НАТО, то зіткнеться з новими загрозами (наприклад, буде втягнена у непотрібні військові конфлікти, спровоковані країнами-членами НАТО);
- Ставши членом НАТО, Україна втратить частину свого суверенітету.

Активізація інформаційної кампанії:

Згідно з результатами кількох опитувань, громадська підтримка членства України в НАТО за період з березня 2008 року по вересень 2008 року зросла від 21% до 31%.

Найбільш значущими факторами диференціації громадських переконань щодо НАТО є: регіональна приналежність та обізнаність стосовно заходів Альянсу.

Таблиця 5.1: Якщо б референдум стосовно вступу України до НАТО відбувся у припустимому майбутньому, за що б ви проголосували? (% осіб, готових до участі у референдумі)

	Захід	Центр та Схід	Південь та Південний Схід	Донбас та Крим	Україна
Я голосуватиму за вступ до НАТО	41,9	27,1	13,1	3,9	21,8
Я голосуватиму проти вступу до НАТО	30,2	43,1	74,8	95,1	59,6
Важко сказати	27,9	29,8	12,1	0,9	18,6

Джерело: ФДІ, березень 2008 року, N=2000

Рівень підтримки членства у НАТО трохи вищий за 50% у виборців НУНС та БЮТ, хоча й опонентів вступу до НАТО серед них 30%. Серед виборців Комуністичної партії та Партії регіонів понад 90% є противниками НАТО, і лише близько 2% – прихильниками.

Таблиця 5.2: Якщо б референдум стосовно вступу України до НАТО відбувся у припустимому майбутньому, за що б ви проголосували? (% осіб, готових до участі у референдумі)

	НУНС	БЮТ	КПУ	Партія регіонів	Україна
Я голосуватиму за вступ до НАТО	54,3	51,0	1,3	2,0	21,8
Я голосуватиму проти вступу до НАТО	32,8	27,8	94,6	92,3	59,6
Важко сказати	12,9	21,2	4,0	5,7	18,6

Джерело: ФДІ, березень 2008 року, N=2000

Показники обізнаності щодо НАТО: близько 19% населення дали правильну відповідь...

Таблиця 5.3: Просимо вибрати правильне твердження

	Листопад 2005	Грудень 2007	Березень 2008
НАТО розпочало війну в Іраку	47,3	49,2	43,8
НАТО не розпочинало війни в Іраку	12,2	15,8	18,6
Важко сказати	40,0	34,9	37,5

Джерело: ФДІ, березень 2008 року, N=2000

Показники обізнаності щодо НАТО: Близько 19% населення знали, що рішення на користь НАТО має бути ухвалене шляхом консенсусу...

Таблиця 5.4: В який спосіб, на вашу думку, ухвалюються рішення в НАТО?

	Грудень 2007	Березень 2008
Більшістю голосів	14,0	15,2
Шляхом консенсусу (якщо з рішенням згодні усі країни-члени НАТО)	13,7	18,5
Рішення ухвалюють старі, а не нові члени НАТО	17,3	15,5
Важко сказати	55,0	50,8

Джерело: ФДІ, березень 2008 року, N=2000

Підвищення підтримки НАТО

- Опитування, проведені у 2005-2008 роках, виявили, що ріст обізнаності стосовно НАТО підвищує підтримку вступу України – інформаційна програма щодо НАТО здатна вплинути на переконання.
- Демографічні фактори – вік, стать, освіта, місце проживання, національна ідентифікація тощо – не є визначниками поглядів на НАТО; значно більший вплив мають інформація та переконання.

Рекомендації щодо досягнення цілей

- *Розширення дискусій з приводу НАТО до значно ширшого контексту* – а саме, гарантування національних інтересів та безпеки, регіональна та загальноєвропейська безпека й процеси глобалізації. Розгляд національних інтересів як цілей державного управління в Україні та системної бази для її інтеграції в євроатлантичну зону. Специфікація (визначення) сучасної системи національних інтересів України та відшукування відповідної моделі у країнах-членах НАТО. Проведення публічних дискусій за участі широкого кола фахівців та посадовців у державному управлінні країни. Як результат, визначена система національних інтересів України буде бачитися як система реальних критеріїв для організації моніторингу результатів інформаційної кампанії.
- *Розробка громадської інформаційної стратегії для залучення цивільних організацій* – відновлення євроатлантичної інформаційної кампанії впродовж політичної кризи та виборчих кампаній. Відновлення стратегії інформаційної кампанії, розробленої у Києві 16 червня 2005 року, за участі українських та закордонних фахівців. Застосування стратегії до сучасних умов глобальної економічної кризи та політичних процесів в Україні.
- *Врахування регіонального фактору під час проведення загальнонаціональної інформаційної кампанії.*

- *Сприяння процесу залучення представників України у співробітництві з фахівцями країн-членів НАТО та ЄС до відшукування найкращих з можливих шляхів регіонального розвитку, протистояння новим загрозам та запровадження довготривалих спільних проєктів.*
- *Розширення обізнаності українського суспільства стосовно подій, дебатів та практики євроатлантичних країн. Більш активне залучення фахівців з країн НАТО і створення спільних робочих груп для проведення спільних інформаційних кампаній в Україні та в країнах-членах НАТО стосовно інтеграції України.*
- *Громадянський контроль над процесами євроатлантичної інтеграції України – розгляд статусу євроатлантичної інтеграції за участі незалежних фахівців, які проведуть якісну оцінку як окремий процес. Залучення громадянського фахового середовища до процесу створення державної системи євроатлантичної інтеграції, головним чином і насамперед Координаційного бюро з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та Секретаріату Кабінету Міністрів України.*
- *«Бюро спікерів» з питань євроатлантичної інтеграції – ця форма діяльності полягатиме у визначенні ключових осіб та посад, здатних брати на себе обов'язки щодо здійснення ефективних інституційних реформ та перетворення їх на внутрішній рушій європейської та євроатлантичної інтеграції; збільшенні числа фахівців, що працюватимуть як аналітики та журналісти у сфері євроатлантичної інтеграції; надання їм матеріальної та моральної підтримки і професійних навичок, а також проведення відповідних тренінгів; проведення спеціальних тренінгових сесій у центрах інформації про НАТО, розташованих в обласних центрах.*
- *Розширення кола чинників змін стосовно євроатлантичної інтеграції України. Сюди має бути включено широке коло менеджерів (державних службовців, бізнесових організацій, НДО тощо), які застосовуватимуть стиль менеджменту, поширений у країнах-членах НАТО. Це має бути відмова від адміністративно-командного стилю на користь демократичного стилю менеджменту. Такого можливо досягти шляхом навчання та оволодіння базовими навичками сучасного менеджменту (рівень колективних переговорів, так званий «green grass» або «shop floor» рівень) за участі фахівців з відповідних галузей з країн-членів ЄС та НАТО. Ці тренінгові програми головню мають містити таке: стратегічне планування та менеджмент, політичний аналіз, неприбутковий менеджмент, груповий розвиток та професійне навчання дорослих на робочому місці. Програмами, здатними бути базою для розвитку тренінгових програм для України, можуть бути такі: LAI (Lean Aerospace Initiative – Неприбуткова аерокосмічна ініціатива), RSDI (Retention and Sustainable Development Initiative – Ініціатива зі збереження та сталого розвитку), Lockheed Lean Development Program – Неприбуткова програма розвитку «Локхід», CAF (Common Assessment Framework – Структура спільного оцінювання).*
- *Моніторинг інституційних реформ – ця форма діяльності може містити щоквартальне оцінювання держави та суспільства, а також змін у тенденціях.*
- *Дослідження громадської думки – анкетування та фокус-групи з метою розвитку програми комунікації.*

Розділ 6

Реформа судочинства та кримінальної юстиції, боротьба проти корупції

Дмитро Котляр

Вступ

Перетворення України в демократичну державу, що керується верховенством права, вимагає радикальних змін в її юридичній системі. Хоча після відновлення Україною незалежності було проведено багато суттєвих реформ, все ще існує довгий перелік незавершених заходів, які вже давно на часі та є необхідними для повної трансформації.

Україна володіє головними рисами плюралістичної демократії, але її функціонуванню перешкоджають недосконалі політичні інституції та брак структурних правових, соціальних та економічних реформ. Події Помаранчевої революції дали надію на те, що країна зможе остаточно відійти від свого минулого та розпочати курс вкрай потрібних глибоких реформ. Цей сприятливий момент, проте, став жертвою жорсткої та безвідповідальної політичної конкуренції і був в основному втрачений.

Водночас у 2005-2006 роках було визначено стратегію кількох важливих реформ у юридичній сфері. Було схвалено політичні документи (концепції) масштабних реформ судівництва, кримінальної юстиції, правової допомоги, щодо протидії корупції тощо. Вони визначили напрями реформ, спрямованих на приведення української юридичної системи у відповідність з європейськими цінностями та стандартами й на виконання зобов'язань і обов'язків України, що випливають з її членства в Раді Європи та прагнення приєднатися до ЄС і НАТО.

Але для того, щоб мати будь-який ефект, ці політичні документи мають бути переведені в конкретні законодавчі рішення та практичні заходи. У 2006-2009 роках органи державної влади України підготували багато законодавчих пропозицій для реалізації цих реформ. Проте, більшість з них так і не були схвалені та впроваджені.

Судова реформа

Судівництво (судова система та статус суддів) стало однією із сфер, де було досягнуто деякого прогресу в побудові судової системи, що відповідає демократичним принципам розподілу влади. Після судової реформи 2001 року, яка була необхідною в силу конституційних положень, значним досягненням стало схвалення в 2005 році Кодексу адміністративного судочинства та створення адміністративних судів, які розглядають скарги проти органів публічної влади.

Судова реформа, проте, залишається незавершеною, а судова влада потребує кардинальних змін для забезпечення її незалежності, обмеження можливостей для корупції, посилення ефективності правосуддя та гарантій додержання права особи на справедливий суд.

Повна реформа судівництва потребуватиме конституційних змін, зокрема, перегляду функцій та повноважень судової ради (Вищої ради юстиції), скасування першого 5-річного призначення на посаду судді, перегляду суддівських імунітетів, створення умов для ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду тощо. Але такі зміни, можливо, буде важко реалізувати найближчим часом, і тому реформу слід продовжувати в існуючих конституційних межах.

У 2006 році Президент України окреслив стратегію судової реформи згідно з чинними конституційними положеннями (Концепція реформування судівництва¹). На підставі Концепції було підготовлено законопроекти про комплексну судову реформу, які були схвалені Парламентом у першому читанні у квітні 2007 року. Відтоді політична боротьба та політизація органів судової влади стояли на заваді остаточному затвердженню реформи.

Головна суперечка точиться навколо питання системи судів та ролі в ній Верховного Суду України – чи слід зміцнити його повноваження, або, навпаки, демонополізувати, передавши більше повноважень спеціалізованим судам та суддівському самоврядуванню. Якщо це питання і надалі продовжуватиме блокувати загальну реформу, його слід вилучити із законопроекту та вирішувати пізніше, коли політичні міркування більше не доминуватимуть.

Адже, головне значення реформи полягає не в зміні системи судів, але в перегляді процедури відбору суддів (відбір має бути конкурсним та проводиться на підставі особистих якостей кандидатів), запровадженні обов'язкової первинної суддівської підготовки в академії суддів, посиленні дисциплінарних процедур та введенні посад судових інспекторів і створенні дисциплінарного органу суддів, покращенні гарантій судової незалежності, обмеженні повноважень голів судів та розширенні прав органів суддівського самоврядування.

Слід також зазначити, що після першого читання початкові президентські законопроекти були значною мірою змінені в парламентському комітеті з питань правосуддя. Низка положень переглянутого законопроекту (два початкових проекти були об'єднані в один документ) тепер суперечать Концепції реформування судівництва та відповідним рекомендаціям Венеціанської Комісії і Парламентської Асамблеї Ради Європи, а тому мають бути виправлені перед остаточним схваленням.

¹ Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 року.

Судова реформа також передбачає створення ефективної системи безоплатної правової допомоги. Правова допомога є необхідною для гарантування для всіх рівного доступу до правосуддя, зокрема для громадян, котрі не мають достатніх фінансових засобів для захисту в суді. Брак ефективної безоплатної правової допомоги в кримінальних справах та в окремих адміністративних і цивільних справах перешкоджає доступу осіб до судового захисту. Напрями реформування були визначені Президентом у відповідній концепції в 2006 році². Їх було далі розвинено Урядом в проекті закону, який слід привести у відповідність до рекомендацій експертів Ради Європи та схвалити якнайшвидше. Запуск нової системи потребуватиме також виділення необхідних бюджетних коштів.

Одним із системних недоліків української юридичної системи є надмірна тривалість досудового слідства та судового провадження. Європейський суд з прав людини у своїх багатьох рішеннях зробив висновок, що українське правосуддя не гарантує справедливий суд упродовж розумного строку. Для створення ефективного засобу юридичного захисту від порушення вимоги щодо розумних строків під час досудового слідства, судового провадження та виконання судових рішень Міністерство юстиції України підготувало відповідний законопроект, який очікує на розгляд в Парламенті³.

Іншою структурною проблемою української юридичної системи є невиконання чи тривале виконання рішень національних судів. Це робить право на справедливий суд неідеальним та ілюзорним. Для вирішення цієї проблеми необхідно реалізувати різноманітні законодавчі та практичні заходи. Нагальність таких заходів загострюється тим, що в жовтні 2009 року Європейський суд з прав людини прийняв пілотне рішення, оголосивши що Україна послідовно не виконує в належні строки рішення національних судів. Тому Страсбургський суд зупинив розгляд схожих скарг проти України, які надійшли до Суду, та постановив, що Україна повинна запровадити впродовж одного року ефективні засоби юридичного захисту, що дозволять забезпечити адекватне та достатнє відшкодування за невиконання чи тривале виконання рішень українських судів.⁴

Демагогічна риторика та політичні інтереси викликали появу кількох псевдореформаторських пропозицій, які слід відхилити. Це включає пропозицію ліквідувати існуючу систему адміністративних судів та ідею запровадження виборності суддів народом. Реалізація першої пропозиції поставить під загрозу право особи шукати захисту в суді проти порушень з боку органів публічної влади, а реалізація другої – призведе до ще більшої корупції в судах. Обидві пропозиції також суперечать європейським стандартам і стануть значним кроком назад на шляху юридичних реформ в Україні⁵.

² Концепція формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, схвалена Указом Президента України від 9 червня 2006 року.

³ Відповідний законопроект був поданий Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України в січні 2009 року.

⁴ Президент України схвалив Національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів (Указ від 27 червня 2006 року) та додаткові заходи щодо підвищення ефективності виконання рішень судів (Указ від 24 березня 2008 року).

⁵ Див., зокрема, Висновок Венеціанської Комісії № 510/2009 щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України (CDL-AD(2009)008, 16 березня 2009 року).

Реформа кримінальної юстиції

Реформа системи кримінальної юстиції України є одним з пріоритетів у сфері зміцнення верховенства права та демократичних інституцій в Україні. Це одна із сфер, де радянська спадщина все ще присутня великою мірою. У квітні 2008 року Президент України затвердив Концепцію реформування кримінальної юстиції⁶, яка окреслила комплексні заходи, спрямовані на підвищення ефективності системи кримінальної юстиції у захисті прав і свобод людини та підтримці правопорядку.

Головні завдання реформи включають: гуманізацію кримінального права; гарантування права на справедливий суд у кримінальних справах; спрощення доступу до суду та юридичного захисту; забезпечення ефективного функціонування інституцій кримінальної юстиції та додержання ними стандартів прав людини; покращення захисту прав осіб, яких позбавлено свободи; упровадження відновного правосуддя та медіації в кримінальних справах; удосконалення захисту потерпілих від злочинів.

Реформу системи кримінальної юстиції України можна поділити на три групи заходів:

- (1) перегляд законодавства про кримінальні та адміністративні правопорушення, кримінальний процес та виконання кримінальних покарань;
- (2) інституційна реформа державних органів, які беруть участь у виявленні, розслідуванні та кримінальному переслідуванні злочинів, модернізація інших органів правозастосування (правоохоронних органів), пенітенціарна реформа;
- (3) суміжні інститути – створення професійного об'єднання адвокатів та формування системи ефективної безоплатної правової допомоги в кримінальних справах (див. вище).

Перегляд законодавства про адміністративні та кримінальні правопорушення повинен включати таке:

- запровадження нової категорії кримінальних правопорушень – кримінальних проступків, додатково до більш серйозних порушень – злочинів. Одночасно необхідно переглянути існуючі адміністративні правопорушення, оскільки вони часто передбачають короткострокове ув'язнення або інші санкції, які за своєю природою є кримінальними відповідно до практики Європейського суду з прав людини. Усі такі адміністративні правопорушення, які мають судову юрисдикцію та не є адміністративним за своєю природою, мають бути кваліфіковані як кримінальні *проступки*. Це потребуватиме внесення змін до Кримінального кодексу (а також можливо схвалення нового Кодексу кримінальних проступків) та Кодексу про адміністративні правопорушення;
- увести відповідальність юридичних осіб за деякі категорії правопорушень, як цього вимагають міжнародні договори, до яких приєдналася Україна (корупційні правопорушення, відмивання злочинних доходів, кіберзлочинність, злочини проти навколишнього середовища тощо);

⁶ Концепція реформування кримінальної юстиції в Україні, схвалена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року.

- створити механізм компенсації шкоди, завданої потерпілим від злочинів, та, з цією метою, ратифікувати Європейську конвенцію про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів і привести національне законодавство у відповідність з її положеннями;
- як тимчасовий захід, негайно внести зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення для приведення його у відповідність із статтею 2 Протоколу 7 до Європейської конвенції про права людини, забезпечивши право на оскарження в адміністративних справах (рішення Європейського суду з прав людини у справі "Гурепка проти України")⁷.

Модернізація кримінального процесу вимагає схвалення нового Кримінального процесуального кодексу⁸ відповідно до стандартів Ради Європи і коментарів її експертів та має бути спрямована на:

- упровадження принципу змагальності в кримінальний процес; розширення прав сторони захисту та відповідних обов'язків державного обвинувачення; обмеження використання попереднього ув'язнення; визначення часових меж різних процесуальних етапів; забезпечення дотримання інших елементів права на особисту свободу та справедливий суд згідно з Європейською конвенцією про права людини та практикою Європейського суду з прав людини;
- зміну ролі судді в кримінальному процесі – будь-які слідчі заходи, що обмежують права і свободи особи, повинні здійснюватися з дозволу судді (слідчого судді); зміну ролі державного обвинувача (прокурора), головним завданням якого повинно бути процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, що ведеться поліцією чи іншими органами, забезпечення його законності та підтримання державного обвинувачення в суді;
- розширення використання процедур відновного правосуддя та медіації; впровадження спеціальних процедур ювенального правосуддя.

Подальша реформа законодавства про виконання кримінальних покарань повинна: посилити гарантії захисту прав ув'язнених; впровадити Європейські в'язничні правила та рекомендації Україні з боку Європейського комітету запобігання катуванням (СРТ); забезпечити дотримання прав затриманих осіб відповідно до статті 5 Європейської конвенції про права людини та виконати рекомендації Україні Робочої групи ООН з питань свавільного затримання.

Нові правила кримінального матеріального та процесуального права стануть основою інституційної реформи системи кримінальної юстиції в Україні, яка повинна забезпечити ефективне виконання нових завдань органів правозастосування (правоохоронних органів).

⁷ Відповідний законопроект був підготовлений Кабінетом Міністрів України і поданий до Верховної Ради України в червні 2008 року, але відхилений нею у квітні 2009 року.

⁸ Проект нового Кримінального процесуального кодексу України був підготовлений Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права (дорадчий орган при Президентові України) та в березні 2009 року направлений Президентові для наступного внесення на розгляд Верховної Ради України.

Давно на часі *глибока реформа прокуратури*, яка повинна включати:

- приведення конституційних функцій та повноважень прокуратури у відповідність з європейськими стандартами (зокрема, шляхом вилучення повноважень із загально-го нагляду за законністю). Слід визначити конституційний статус прокуратури (бажано, віднести її до судової влади, як це було підтримано Венеціанською Комісією);⁹
- виконання положень чинної Конституції України щодо передачі функції досудового слідства від прокурорів до органів внутрішніх справ та інших спеціалізованих органів;
- приведення законодавчих положень про організацію та функціонування прокуратури у відповідність із стандартами Ради Європи (зокрема, Рекомендацією Комітету Міністрів № Rec2000(19), висновками Венеціанської Комісії, рекомендаціями Парламентської Асамблеї). Це потребуватиме підготовки та схвалення нової редакції закону про прокуратуру;
- покращення спеціалізації прокурорів та їх навчання.

Структура та повноваження *органів внутрішніх справ* також мають бути змінені. Зокрема, кримінальна поліція повинна стати головним органом досудового розслідування (перебравши на себе слідчі повноваження прокуратури та Служби безпеки). Реформа органів внутрішніх справ передбачає прийняття нових редакцій законів про міліцію, про загальну структуру та чисельність Міністерства внутрішніх справ та про внутрішні війська МВС. Друга стадія реформи може включати передачу правозастосовчих функцій від інших органів виконавчої влади (пожежна безпека, охорона праці, гірничий нагляд, захист природних ресурсів тощо) до органів внутрішніх справ та підпорядкування Державної прикордонної служби МВС.

Функції і повноваження *Служби безпеки України* слід привести у відповідність з європейськими стандартами, зокрема Рекомендаціями Парламентської Асамблеї Ради Європи №№ 1402 (1999) та 1713 (2005), а також Концепцією реформування кримінальної юстиції. На перехідному етапі Служба безпеки могла б зберегти функцію досудового розслідування у справах національної безпеки, тероризму та міжнародних злочинів (але вона не повинна займатися протидією корупції та організованим злочинності). Необхідно схвалити нові закони про Службу безпеки України та про її загальну структуру і чисельність працівників.

Пенітенціарна система залишається однією з найбільш проблемних сфер з точки зору дотримання прав людини в Україні. Українські та міжнародні НДО повідомляють про численні випадки порушень прав людини, непрозорість органів пенітенціарної системи, ненадання юридичної допомоги ув'язненим, розкрадання коштів тощо. Система потребує негайних кардинальних інституційних і процедурних змін, додаткового фінансування та навчання персоналу. Слід завершити підпорядкування Державної кримінально-виконавчої служби Міністерству юстиції шляхом прийняття відповідних законодавчих змін. Україна повинна запровадити

⁹ Висновок Венеціанської Комісії № 380/2006 щодо проекту закону про зміну конституційних положень, які стосуються прокуратури (CDL-AD(2006)029, 17 жовтня 2006 року).

незалежний моніторинговий механізм для запобігання катуванням та іншому жорсткому поводженню відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань.

До інших *правозастосовчих (правоохоронних) органів*, які також слід реорганізувати, належать Державна податкова адміністрація (податкову міліцію слід перетворити на фінансову поліцію і підпорядкувати безпосередньо Міністерству фінансів), Державна митна служба, Державна прикордонна служба, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України (яку слід перетворити на військову поліцію) тощо.

Реформа кримінальної юстиції повинна також зачіпати суміжні інститути, зокрема адвокатуру. Відповідно до європейських стандартів та згідно із зобов'язаннями, які Україна взяла при вступі в Раду Європи, має бути створено професійне самоврядне об'єднання адвокатів з обов'язковим членством адвокатів у ньому; необхідно також посилити гарантії прав адвокатів.

Боротьба проти корупції

Корупція пронизує всі рівні публічних інституцій і приватний сектор в Україні та була офіційно визнана загрозою національній безпеці, економічному розвитку та верховенству права в країні¹⁰. Подібні оцінки даються також міжнародними організаціями та експертами¹¹. Повсюдна корупція, брак належного управління та адміністративна неспроможність ставлять під сумнів будь-які змістовні соціальні, економічні чи юридичні реформи. Тому без стримування корупції неможливо буде досягти значного поступу в розвитку країни.

Ефективна боротьба проти корупції вимагає комплексних законодавчих та інституційних заходів, просвіти громадян та поширення знань про корупцію. Але, насамперед, необхідна стабільна політична воля керівництва країни викоринювати корупцію. Справжній прогрес у протидії корупції має проявлятися в ефективному кримінальному переслідуванні високопосадовців, покращенні доброчесності публічної адміністрації через механізми запобігання корупції та формування суспільної нетерпимості до корупційних дій.

¹⁰ Стратегія національної безпеки України, схвалена Президентом України 12 лютого 2007 року.

¹¹ Див., серед іншого, оцінювальні звіти Стамбульського плану дій ОЕСР (<http://www.oecd.org/dataoecd/18/37/37835801.pdf>), ГРЕКО ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf)), рейтинги Transparency International.

¹² Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією набула чинності для України 1 січня 2006 року; тоді ж Україна приєдналася до антикорупційного моніторингового органу Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO). Конвенція ООН та Кримінальна конвенція Ради Європи були ратифіковані в жовтні 2006 року, але закони про ратифікацію набрали чинності лише в липні 2009 року, коли Парламент схвалив відповідні зміни до українського законодавства. Ці дві конвенції набудуть чинності для України, відповідно, 1 січня та 1 березня 2010 року.

¹³ Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”, схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року; План заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні на період до 2010 року був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України у серпні 2007 року та оновлений в серпні 2009 року.

Україна засвідчила своє загальне бажання вирішувати проблему корупції шляхом: приєднання до міжнародних документів (Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції, Цивільну та Кримінальну конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією¹²); схвалення *національної стратегії та плану дій з подолання корупції*¹³; та численних заяв на різних рівнях про готовність протидіяти корупції.

Головним здобутком у реформуванні *антикорупційного законодавства* стало прийняття антикорупційного пакету, який знаходився на розгляді в Парламенті з 2006 року. Він включає три законопроекти: нову редакцію рамкового закону про запобігання та протидію корупції, зміни до законодавства про кримінальні та адміністративні правопорушення, а також закон про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення. Пакетом змінюються існуючі склади злочинів, пов'язаних з корупцією, та вводяться нові (наприклад, корупція в приватному секторі, торгівля впливом, незаконне збагачення, підкуп іноземних посадових осіб), встановлюється відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення. Новий базовий закон про запобігання та протидію корупції окреслює нові рамки протидії корупції, які мають бути розвинені в окремих законах. Прийняття антикорупційного пакету, який повинен був набути чинності 1 січня 2010 року, наблизило українське законодавство до міжнародних стандартів та рекомендацій Україні від регіональних моніторингових механізмів, до яких Україна приєдналася (ГРЕКО та Стамбульський план дій ОЕСР).

Для подальшого розвитку рамкового законодавства, ухваленого в 2009 році, необхідно підготувати та затвердити такі пріоритетні законодавчі акти:

- правила щодо етики (добросесності) на публічній службі, конфліктів публічних і приватних інтересів посадових осіб та порядку їх вирішення, положення щодо подарунків публічним службовцям тощо. Такі правила можна включити в *кодекс поведінки публічних службовців, новий закон про державну службу та закон про конфлікт інтересів*;
- *механізм фінансового контролю* за майном та доходами публічних посадових осіб – майнові декларації, їх збір та перевірка, відповідальність за неправдиві дані, оприлюднення декларацій тощо. Розкриття майна та доходів повинно охоплювати всіх публічних посадових осіб в усіх гілках влади та передбачати обов'язкове оприлюднення декларацій посадовців високого рівня. Також повинен існувати спеціалізований орган для ефективного адміністрування та контролю за системою такого розкриття;
- зміни щодо радикальної лібералізації *регуляторної системи* та умов для ведення бізнесу у країні шляхом скасування численних законодавчих та технічних бар'єрів і упорядкування адміністративних процедур. Зокрема, парламент повинен ухвалити Кодекс адміністративних процедур, який визначить права приватних осіб в їхніх відносинах з публічною адміністрацією та відповідні обов'язки посадових осіб. Кодекс забезпечить уніфікованість та відкритість процедур, що використовуються різними органами публічної влади, та впровадить принципи належного публічного управління;
- *закон про доступ до інформації*, який забезпечить ефективний доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів публічної влади, та встановить вимогу щодо обов'язкового оприлюднення такими органами певних категорій інформації;

- *правила щодо прозорості та контролю за фінансуванням політичних партій і виборчих кампаній.* Закон повинен передбачати державне фінансування політичних партій, обмежувати приватні внески партіям та їхні виборчі витрати, встановлювати вимоги щодо детального звітування про рахунки та видатки політичних партій і забезпечувати прозорість партійних фінансів для суспільного контролю. Партійні фінанси мають контролюватися та перевірятися незалежним адміністративним органом. Порушення відповідних положень повинно тягнути за собою адміністративну та кримінальну відповідальність;
- *нове законодавство про державні закупівлі* для усунення умов для корупції при наданні державних контрактів та забезпечення прозорих і конкурсних процедур на кожному етапі публічних тендерів. Юридичні особи, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення, не повинні допускатися до участі в державних закупівлях. Слід також вжити заходів для подолання корупції при державному замовленні для оборонного сектору.

Для визначення стратегічного напрямку подальших *антикорупційних зусиль* українським органам влади слід оновити антикорупційну стратегію 2006 року, в якій зокрема провести оцінку сучасного стану антикорупційних заходів та включити питання протидії корупції правоохоронними засобами та інституційної моделі боротьби проти корупції.

Функціонуюча система антикорупційних органів має забезпечити ефективне виконання законодавчих актів та стратегії подолання корупції. Така система повинна включати орган для координування антикорупційної політики та реалізації відповідних стратегії та планів дій; превентивний орган (органи) з питань доброчесності на державній службі, вирішення конфліктів інтересів, управління системою розкриття інформації про майно публічних службовців; відділи внутрішнього контролю в державних органах для виявлення і попередження порушень та проведення дисциплінарних розслідувань; спеціалізований орган досудового розслідування для протидії корупції на найвищому рівні; спеціалізовані антикорупційні прокурори; орган для контролю за фінансами політичних партій та виборчих кампаній. Спеціалізовані антикорупційні органи повинні, відповідно до міжнародних стандартів, мати необхідний рівень незалежності, але бути підзвітними, повинні мати адекватні ресурси та повноваження для ефективного виконання своїх завдань.

У цій сфері вже було досягнуто деякий прогрес. Так, у 2009 році було введено посаду Урядового уповноваженого з антикорупційної політики. Хоча ця посада задумувалася як інституція з координування формування та реалізації політики, Урядовому уповноваженому також було надано право наглядати за відділами внутрішнього контролю, які були запроваджені в органах виконавчої влади, що може поставити під запитання незалежність таких відділів. Крім того, група народних депутатів України зареєстрували у Верховній Раді України проект закону про Національне бюро антикорупційних розслідувань – автономний слідчий орган, що повинен зосередити свою увагу на високопосадовій корупції.

Водночас, попри деякий поступ у реформуванні антикорупційного законодавства та інституцій, це поки не призвело до будь-яких значних реальних результатів у подоланні корупції та покращенні доброчесності в публічній адміністрації.

Розділ 7

Сектор безпеки в Україні: становлення і розвиток системи стратегічного управління

Олександр Белов, Олександр Литвиненко *

Предметом нашого аналізу будуть проблеми становлення і розвитку системи стратегічного управління в українському секторі безпеки. Під останнім ми розуміємо побудовану відповідно до чинного законодавства України систему військових, поліцейських та воєнізованих об'єднань, прикордонних військ, служб внутрішньої безпеки і розвідки, а також відповідні органи управління.

Чому мова йтиме саме про стратегічний рівень управління національним безпековим сектором? Головний аргумент полягає в тому, що не тільки для України національна безпека сьогодні стає чи не найсильнішим чинником національно-державної ідентичності, геополітичних орієнтацій та консолідації суспільства у суперечливому і мінливому сучасному світі.

Останніми роками громадськість та експертна спільнота в Україні, державах Європи, США, Канаді мали змогу досить докладно ознайомитися з українським сектором безпеки та особливостями його функціонування. Це стало можливим завдяки розвитку співпраці України з НАТО, зокрема в рамках Спільної робочої групи Україна-НАТО високого рівня з питань воєнної реформи (СРГ ВР), за активної участі українських дослідницьких центрів та наших іноземних колег, передусім – із Женевського центру демократичного контролю над збройними силами.

* Олександр Белов, у 1998-2001 роках - заступник секретаря Ради національної безпеки і оборони України, директор Національного інституту стратегічних досліджень;
Олександр Литвиненко, у 2005-2007 роках - керівник Департаменту з питань державної безпеки Апарату Ради національної безпеки і оборони України, доктор політичних наук

Наведу лише один приклад. На початку 2006 року побачила світ фундаментальна робота – англомовна збірка (понад 900 сторінок) коментованих актів законодавства України у сфері національної безпеки і оборони. Над нею працювали експерти найвищого рівня Міжнародного секретаріату НАТО, Ради національної безпеки і оборони України, Верховної Ради України, Женевського центру демократичного контролю над збройними

силами. Вона дає достатнє уявлення про особливості функціонування українського сектору безпеки: його складових, принципах та механізмах управління, демократичного контролю над структурами і установами сектору безпеки (див. J.Colston, P.Fluri, S.Piroshkov (eds.) «The Security Sector Legislation of Ukraine»).

Зазначимо, що український сектор безпеки у ХХ столітті історично пройшов складний і суперечливий шлях розвитку. У 1918 році Конституцією УНР («Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки») була окреслена демократична політико-правова модель національного сектору безпеки. Але її не судилося реалізувати внаслідок захоплення влади більшовиками. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР) від 14 травня 1919 року на довгі роки заклала підвалини розвитку тоталітарної моделі сектору національної безпеки. Насамперед, це полягало у конституційному закріпленні панування однієї політичної сили – партії комуністів, поширенні у 30-х роках дискримінаційних норм (обмеження у виборчих та інших правах, у тому числі – нести службу у Збройних силах) щодо значних суспільних верств населення тощо. Поступово Україна втратила свій суверенітет в галузі оборони та внутрішньої безпеки, що тривало до кінця 1991 року, тобто до отримання державної незалежності.

Складні і суперечливі процеси поновлення суверенітету Української Держави досить докладно вивчені у вітчизняній та іноземній науковій літературі, описані у мемуарах відомих діячів, тому немає потреби знову повертатися до них. Але з огляду на предмет нашої роботи варто навести приклад Закону «Про перелік міністерств та інших центральних органів державного управління Української РСР», ухваленого Верховною Радою УРСР 13 травня 1991 року, де серед органів управління сектором безпеки присутнє лише Міністерство внутрішніх справ. У статті 2 цього ж Закону позначено особливий статус КДБ УРСР, який не підпадав під юрисдикцію Ради Міністрів УРСР. Можливо, що це стало результатом тиску Москви на тодішнє керівництво України, тому що у Законі «Про міністерства і державні комітети Української РСР» (ухвалено 3 серпня 1990 року), КДБ УРСР підпадав під юрисдикцію українського уряду. Зазначимо, що цей закон було прийнято трохи більше як через два тижні після ухвалення Декларації про державний суверенітет України.

На підсумок підкреслимо, що попри значну традицію державотворення в Україні, на момент здобуття нею незалежності фактично були відсутні відповідні інституції, традиції та кадри, спроможні створити сучасну систему управління національним сектором безпеки на стратегічному рівні. На початок 1992 року в Україні працювало всього 3 науковці вищої кваліфікації в галузі воєнних наук (доктори наук), причому жоден із них не був фахівцем з питань стратегічного управління. Не ліпшою була ситуація і серед парламентарів, урядовців, співробітників органів державної безпеки, в науковій та експертній спільноті, політикумі. Із 47 політичних партій, які діяли в Україні у середині 90-х років ХХ

століття, лише 7 більш-менш професійно окреслювали у програмах бачення своєї політики у сфері національної безпеки.

Буде несправедливим не віддати належне політичному керівництву України періоду 90-х років минулого століття. Воно чудово розуміло значення сфери національної безпеки для становлення державної незалежності України. У цей період було здійснено низку невідкладних заходів з утворення системи стратегічного управління в сфері національної безпеки. У хронологічному порядку вони виглядають так:

- 18 квітня 1991 року Верховна Рада УРСР, поновлюючи європейські традиції Української Народної Республіки періоду 1918-1919 років, утворює Кабінет Міністрів та, з метою удосконалення «структури державного управління», вводить посади «державних міністрів». Відповідні зміни у чинну на той час Конституцію внесено 21 травня 1991 року;
- 24 квітня 1991 року Верховна Рада УРСР змінює назву парламентської Комісії з питань зовнішньої і внутрішньої безпеки на «Комісію Верховної Ради УРСР з питань оборони і державної безпеки». У цей же день обрано персональний склад зазначеної Комісії, до якої увійшли 27 осіб на чолі з В.Дурдинцем;
- 21 травня – 5 червня 1991 року було призначено 7 державних міністрів Української РСР. Серед них дві посадові особи – державний міністр з питань оборони, державної безпеки і надзвичайних ситуацій (Є.Марчук) та державний міністр з питань оборонного комплексу і конверсії (В.Антонов) – безпосередньо відповідали за безпекову сферу. Зазначимо, що на цей час кількість центральних органів виконавчої влади (міністерств) в Україні дорівнювала 22;
- 24 серпня 1991 року проголошено Акт незалежності України. Усі військові формування, дислоковані на українській території, підпорядковуються Парламенту України. Утворюється Міністерство оборони України та розпочинається створення Збройних сил України;
- 24 серпня 1991 року приймається низка інших стратегічних рішень, у тому числі – про утворення Ради оборони України (Постанова Верховної Ради України «Про політичну обстановку на Україні та негайні дії Верховної Ради України по створенню умов не повторення надалі військового перевороту»);
- 3 вересня 1991 року призначається міністр оборони України (К.Морозов);
- 20 вересня 1991 року утворюється Служба національної безпеки України;
- у грудні 1991 року обирається і приймає присягу Президент України Л.Кравчук, одним з перших рішень якого було рішення про утворення Ради національної безпеки і оборони України (Указ № 41/92 від 15 січня 1992 року), яка реально запрацювала лише у 1996 році.
- у 1996-1997 роках було сформовано, *в існуючому сьогодні вигляді*, систему стратегічного управління сектором безпеки України та вирішено низку ключових завдань політики національної безпеки. Зокрема, вже у 1997 році Верховною Радою було прийнято Концепцію національної безпеки, яка загалом визначила життєво важливі національні інтереси України та шляхи їх реалізації. Тоді ж через підписання міжна-

родних договорів із сусідніми державами було міжнародно визнано і гарантовано державні кордони України, а ухвалення Хартії про особливе партнерство Україна-НАТО в загальних рисах визначило євроатлантичний курс Києва.

Стратегічний рівень системи управління національною безпекою загалом і сектором безпеки як її ключовою складовою зокрема, в загальних рисах не зазнав суттєвих змін з того часу, попри суттєву трансформацію безпекової ситуації і конфігурації державної влади в цілому внаслідок конституційної реформи 2004 року та реформи органів сектору безпеки внаслідок перетворень 2004-2007 років.

Нині державна складова сектору безпеки України включає ланку стратегічного управління і виконавчу ланку. За загальноприйнятим визначенням сектор безпеки складається із вищих органів управління, збройних сил, поліції у формі або в цивільному, жандармерії, служб розвідки, прикордонної служби, служб внутрішньої безпеки, а також озброєних формувань, які працюють на країну або пов'язані з нею. Іншими словами виконавча ланка сектору безпеки включає розвідувальні служби і служби внутрішньої безпеки, поліцію, прикордонний контроль, сили оборони .

Таким чином, в Україні ланку стратегічного управління складають Верховна Рада, Президент, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, а виконавча ланка включає службу внутрішньої безпеки – Службу безпеки України (СБУ); розвідувальні служби – Службу зовнішньої розвідки України (СЗРУ), Головне управління розвідки Міністерства оборони України (ГУР МОУ), Управління розвідки Адміністрації Державної прикордонної служби України; поліцію – Міністерство внутрішніх справ України; жандармерію – Внутрішні Війська МВС України, Управління державної охорони України; прикордонний контроль – Державну прикордонну службу України; сили оборони – Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, воєнізовані підрозділи Міністерства з питань надзвичайних ситуацій і захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державну службу спеціального зв'язку і захисту інформації України. Також певним чином до сектору безпеки належить Державний департамент з питань виконання покарань.

Відповідно до ст. 85 Конституції України Верховна Рада (парламент) України визначає основні засади зовнішньої і внутрішньої політики України та затверджує бюджет держави. Відповідно до ст. 92 Конституції України, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку визначаються виключно законами України.

Верховна Рада за поданням Президента України призначає і звільнює з посад міністра оборони і голову СБУ, а за поданням Прем'єр-міністра України – міністра внутрішніх справ.

У парламенті відповідно ст. 89 Конституції серед інших утворено Комітет з питань національної безпеки і оборони, у складі якого діють шість підкомітетів, зокрема підкомітет з воєнної безпеки і оборони та підкомітет з питань державної безпеки. Цей Комітет наділено доволі вагомими контрольними повноваженнями, які реалізуються особливо активно останніми роками.

Президент України відповідно Основному Закону (ст. 106) здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави. Відповідно до ст. 106 Кон-

ституції Президент України призначає і звільнює з посад вище командування Збройних Сил, інших військових формувань.

Здійснення цих функцій реалізується главою Української Держави за допомогою конституційного органу Ради національної безпеки і оборони України, яка організує і контролює діяльність органів виконавчої влади з питань національної безпеки і оборони, а також допоміжних і консультативно-дорадчих органів, серед яких чільне місце посідає Секретаріат Президента України.

Президент України головує в Раді національної безпеки і оборони України (РНБОУ). До її складу за посадою входять Прем'єр-міністр, міністри оборони, закордонних і внутрішніх справ, голова Служби безпеки України, а також інші особи за ухвалою глави держави. Рішення РНБОУ вводяться в дію Указами Президента України.

Відповідно ст. 3 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України» її функціями є:

- 1) внесення пропозицій Президентіві України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;
- 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Відповідно ст. 14 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України», при РНБОУ за її рішенням можуть утворюватися робочі і консультативні органи.

Той самий Закон встановлює, що інформаційно-аналітичне і організаційне забезпечення діяльності РНБОУ здійснює її Апарат, у складі якого нині діють профільні Департаменти з питань воєнної безпеки та з питань державної безпеки.

При РНБОУ діють Національний інститут проблем міжнародної безпеки та Інститут проблем національної безпеки, які здійснюють науково-інформаційне і аналітико-прогнозне забезпечення діяльності РНБОУ.

У складі Секретаріату Президента України діє Головна служба безпекової і оборонної політики. При Президентіві також функціонує науково-аналітична установа – Національний інститут стратегічних досліджень, а також спеціалізований Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції.

За ситуації, що склалася за час президентської каденції В.Ющенка, чіткого розмежування повноважень між Секретаріатом Президента України та РНБОУ не існувало, проте до виключних повноважень першого входять проблеми поточного забезпечення діяльності глави держави, у тому числі і підтримка кадрової політики в органах сектору безпеки.

Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади на виконання ст. 116 Конституції здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. У тому числі Урядом України розробляється проект Державного бюджету України, здійснюється фінансування і матеріально-технічне забезпечення органів сектору безпеки України. Після конституційної

реформи 2004 року Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», на Уряд покладається розв'язання питань національної безпеки і обороноздатності, а відповідно до ст. 20 КМ України:

- здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону і території України;
- здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань;
- здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори;
- вживає заходи щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;
- забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей;
- вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в миротворчих акціях у порядку, визначеному законом;
- організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей.

Відповідно до ст. 50 цього ж Закону, діяльність Уряду як колегіального органу забезпечує Секретаріат Кабінету Міністрів України. В його складі діють Управління з питань діяльності органів юстиції та правоохоронних органів, керівник якого за посадою є заступником міністра Кабінету Міністрів, а також Управління оборонно-мобілізаційної роботи.

Розділ VII Закону регулює відносини КМ України з Президентом України, РНБОУ, консультативно-дорадчими органами глави держави. При цьому Уряд має забезпечувати виконання нормативно-правових актів Президента, надавати йому необхідну інформацію, а члени КМ можуть брати участь у діяльності робочих органів глави держави.

Підсумовуючи вищезазначене, Верховна Рада України встановлює основні засади державної політики національної безпеки, Президент України в цих межах через Раду національної безпеки і оборони України, або безпосередньо визначає стратегічні і доктринальні моменти проведення цієї політики, здійснює її кадрове забезпечення, а Уряд безпосередньо реалізує цю політику, зокрема здійснює її фінансування, а також соціальний захист військовослужбовців та співробітників правоохоронних органів. Такий розподіл повноважень стосується насамперед мирного часу.

В умовах воєнного стану для керівництва обороною України, відповідно Закону «Про оборону України», утворюється Ставка Верховного Головнокомандування на чолі з главою держави, яка і організує управління відбиттям агресії проти України.

Функціонування вищеприписаної системи управління органами сектора безпеки протягом майже двох десятиріч довело її дієздатність і загальну спроможність виконувати складні і комплексні завдання управління національною безпекою. Зокрема здійснено низ-

ку кроків щодо демократизації сектору безпеки, посилення демократичного цивільного контролю за діяльністю його органів.

Саме за цей час проведено перший в історії незалежної України Комплексний огляд сектору безпеки, результати якого відображені в ухвалених Президентом України в січні 2007 року Стратегії національної безпеки України, Концепції реформування кримінальної юстиції (квітень 2008 року), Концепції реформування СБ України (березень 2008 року), Концепції реформування Державної прикордонної служби (липень 2007 року), кількох рішеннях РНБОУ, Білих книгах органів сектору безпеки України. Вирішено низку інших питань стратегічної важливості.

Водночас, час, що спливає, виявив і низку проблемних моментів. Основними серед них є, пов'язані із загальною недосконалістю і розбалансованістю української системи державної влади, проблеми подвійного підпорядкування органів сектору безпеки як Президенту України, так і КМ України. Переважна більшість цих органів, за виключенням служби внутрішньої безпеки – СБУ та розвідувальних органів, насамперед СЗРУ, є органами виконавчої влади, і відповідно їхня діяльність спрямовується Урядом України. Водночас, як вже зазначалося, загальне керівництво у сфері національної безпеки і оборони здійснює глава держави.

Чи не найбільш яскраво це протиріччя сформульоване в Законі «Про Державну службу спеціального зв'язку і захисту інформації», ст. 2 якого стверджує, що діяльність Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України спрямовується Кабінетом Міністрів України, який здійснює заходи щодо забезпечення її функціонування. Водночас, з питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України підпорядковується і підконтрольна Президенту України. Слід враховувати, що ДССЗІ здійснює діяльність переважно пов'язану із забезпеченням національної безпеки, проте глава держави не має реальних важелів впливу на цю структуру.

Менш випукле, але не менш проблемне – протиріччя відносно СБУ і розвідувальних органів, які не є органами виконавчої влади, проте фінансуються через КМ України, і суттєва складова їх діяльності безпосередньо стосується проблем виконавчої влади.

Така не розмежованість, а подекуди і пряме перетинання повноважень може призвести до складних і важко розв'язуваних суперечностей і в умовах набагато більш стабільної політичної ситуації та тривалішої політичної традиції, ніж нинішньої української. Суттєвого загострення ці проблеми набувають при так званій коабітації, тобто коли Президент і Уряд відносяться до різних політичних сил. Небезпечні наслідки чого яскраво проявилися влітку 2007 року, коли з'явилися ознаки протистояння між підрозділами різних органів сектору безпеки, а саме МВС і Управління державної охорони.

Також не можна забувати про високу плинність кадрів у вищих органах державної влади. Зокрема за останні 4 роки змінилося сім Секретарів Ради національної безпеки і оборони України. Загалом це знаходить пояснення у швидкоплинності політичної ситуації, проте суттєво ускладнює вирішення рутинних, поточних питань управління національною безпекою України.

Менш наочною, але потенційно достатньо складною залишається проблема не розмежованості політичного і адміністративного керівництва в органах сектору безпеки. Практика призначення політичних діячів керівниками правоохоронних органів і спецслужб, яка набула поширення після конституційної реформи 2004 року, в умовах відсутності законодавчо визначених процедур розділення політичних і фахових проблем пов'язана з низкою проблемних моментів. Найсуттєвішим із них можна визначити загрозу політизації діяльності органів сектору безпеки, підпорядкування їх діяльності інтересам політичних сил на шкоду загальнонаціональним інтересам.

Наявні і інші менш принципові питання.

Остаточне вирішення зазначених проблем можливе лише в межах запланованої в державі конституційної та адміністративної реформ, з необхідністю яких згодні всі провідні політичні сили України.

Водночас, суттєво зменшити проблемність нинішньої ситуації можна у спосіб запровадження в секторі безпеки моделі, яка вже понад 15 років доволі успішно функціонує при вирішенні завдань воєнної безпеки.

Загалом ця модель законодавчо визначена у ст. 11 Закону «Про оборону України», яка визначає, що «Генеральний штаб Збройних Сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, та правоохоронними органами у межах, визначених цим Законом, іншими законами України і нормативно-правовими актами Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України».

Таким чином, основні питання поточного управління воєнною безпекою вирішуються в Україні на рівні Генерального штабу Збройних Сил України, керівництво якого є набагато більш стабільним, а також професійним, а не політичним.

Саме тому Президент України в ухваленій в березні 2008 року Концепції реформування СБ України визначив, що серед основних функцій Служби безпеки України, згідно із законодавством і практикою правового регулювання діяльності органів внутрішньої безпеки європейських держав, мають бути закріплені в новій редакції Закону України «Про Службу безпеки України»: «координація у межах компетенції, визначеної законодавством, заходів щодо забезпечення національної безпеки України у сфері державної безпеки». Таке рішення глави держави пов'язане насамперед з тим, що згідно Закону України «Про основи національної безпеки України» та Стратегії національної безпеки України, основні загрози національній безпеці України мають внутрішній характер, або реалізуються через посередництво внутрішніх чинників.

Також слід зазначити, що Конституція та інше законодавство передбачає найрозвиненішу систему демократичного цивільного контролю за діяльністю Служби безпеки України. Зокрема створена спеціалізована посада Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ, яка є унікальною в системі державної влади України, а голова української служби внутрішньої безпеки єдиний серед керівників органів сектору безпеки призначається парламентом за поданням глави держави.

Законодавче покладання координаційної функції у сфері державної безпеки на СБУ, створення чітких і ефективних процедур їх реалізації дозволить суттєво підвищити ефективність функціонування українських органів сектору безпеки, насамперед служби внутрішньої безпеки, розвідувальних органів із відвернення та нейтралізації актуальних і потенційних загроз національній безпеці.

Розділ 8

Збройні Сили України

Юрій Юрчина *

Вступ

Воєнна безпека держави забезпечується проведенням воєнної політики, яка є невід'ємною складовою політики держави в цілому. Воєнна політика, в свою чергу, може бути реалізована при наявності її основного інструменту – збройних сил.

Незважаючи на те, що в світі поширюється ідея про ненасильницьку цивілізацію, розширення можливостей вирішення суперечностей мирним шляхом, дійсність свідчить, що армії існують і продовжують відігравати значну роль в забезпеченні воєнної безпеки країн.

Збройні сили створюються та існують в умовах конкретного суспільства та залежать від стану його політичного, економічного та суспільного розвитку.

Не винятком тут є і Збройні Сили України (ЗСУ), які ведуть свою новітню історію з 1991 року, часу розпаду Радянського Союзу та набуття Україною незалежності.

Із проголошенням 24 серпня 1991 року Акта про незалежність України¹ найважливішого значення набуло питання військового будівництва та створення гарантованої національної безпеки молодій державі. Суверенна Україна була першою серед країн колишнього СРСР, яка законодавчо затвердила створення національних збройних сил.

Керівництвом України було прийнято рішення про формування власних Збройних Сил на основі об'єднань, з'єднань та частин Радянської армії. Початок процесу взяття Україною під свою юрисдикцію військових формувань, дислокованих на її території, поклало прийняття Верховною Радою України 24 серпня 1991 року постанови "Про військові формування в Україні"².

* Юрій Юрчина, заступник голови правління Центру воєнної політики та політики безпеки (Defense and Security Policy Center), полковник запасу

¹ Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.91 № 1427-XII "Про проголошення незалежності України", <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1427-12>

² Постанова Верховної Ради України від 24.08.91 № 1431-XII "Про військові формування в Україні", <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1431-12>

Геополітичне положення України сприяло розміщенню на її території на початку 90-х років минулого сторіччя значного угруповання військ Радянської Армії, яке фактично було одним з найбільш потужних у Європі. На території України на той час дислокувалися ракетна армія, три загальновійськові та дві танкові армії, один армійський корпус, чотири повітряні армії, окрема армія Протиповітряної оборони, Чорноморський флот.

Це угруповання військ нараховувало біля 780 тисяч чоловік особового складу, 6,5 тисяч танків, близько 7 тисяч бойових броньованих машин, до 1,5 тисячі бойових літаків, понад 350 кораблів та суден забезпечення, 1272 стратегічних ядерних боєголовок міжконтинентальних балістичних ракет та майже 2,5 тисячі одиниць тактичної ядерної зброї³.

Проте це ще не були Збройні Сили незалежної держави в повному розумінні цього слова. Україна отримала лише окремі фрагменти військової структури Радянського Союзу. Їх структура, склад та чисельність була підпорядкована виконанню завдань часів "холодної війни", біполярного світу і не відповідали ані новітнім реаліям у світі, ані критеріям збройних сил суверенної держави.

Формування ЗСУ потребувало створення правової бази їх функціонування у державі, відпрацювання механізмів реалізації законів та інших рішень з оборонних питань і організації органів воєнного управління.

В основу створення ЗСУ, формування військового керівництва й управління обороною держави було покладено принципи розумної достатності як за чисельністю та структурою, так і за озброєнням.

Цей процес був унікальним як за масштабами, так і за кількістю заходів. Аналогів Україні щодо зменшення бойового потенціалу за часом і обсягом у світі немає. Будучи третьою на планеті за ядерним потенціалом країною, Україна стала без'ядерною державою, більш ніж у тричі було скорочено чисельність Збройних Сил.

За роки незалежності зроблено значні кроки на шляху створення Збройних Сил, які б відповідали сучасним вимогам, та були здатні забезпечувати реалізацію національних інтересів у воєнній сфері, брати участь у всьому спектрі сучасних і майбутніх операцій, в тому числі й спільно з країнами – партнерами.

В той же час, розвиток геополітичної та геостратегічної ситуації ставлять Україну перед об'єктивною необхідністю подальшої трансформації та розвитку українського війська. Так, за словами міністра оборони України Єханурова Ю.І.: "Сьогодні більшість експертів у сфері воєнної безпеки єдині в тому, що безпосередня загроза широкомасштабного застосування воєнно-силових заходів проти України в найближчій перспективі малоімовірна... Проте події в Грузії у серпні 2008 року засвідчили прояви нових викликів і загроз для України, зокрема реальну небезпеку втягування України в міжнародні конфлікти та реальність загрози територіальній цілісності і суверенітету України. Тому, потенційні можливості виникнення збройного конфлікту та використання збройних сил як можливого інструменту зміни військового балансу зберігаються"⁴.

³ <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=history&lang=ua>

⁴ Єхануров Ю.І. Воєнна безпека України: проблеми та напрями її зміцнення // Національна безпека: український випуск: щоквартальний, науковий збірник / РНБОУ, Інститут проблем національної безпеки. – К., 2008. – Вип. 1-2 (20-21)

Як наслідок, роль ЗСУ, як гаранта забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності держави, не зменшується, а навпаки, – зростатиме ще більше.

Одночасно, виникнення нових загроз, таких як міжнародний тероризм, розповсюдження зброї масового ураження, інформаційне протиборство, кіберзлочинність тощо, призвели до усвідомлення необхідності проведення оборонної реформи у збройних силах та забезпечення їх здатності протидіяти новим викликам.

Щоб зрозуміти необхідність подальшого розвитку і трансформації української армії та видів ЗСУ доцільно здійснити невеликий огляд історії їх створення та розбудови.

Етапи становлення ЗСУ

Процес військового будівництва в Україні та становлення української армії з 1991 року по теперішній час розподіляється військовими експертами на чотири етапи⁵:

- перший (1991–1996 роки) – формування основ;
- другий (1997–2001 роки) – подальше будівництво;
- третій (2001–2005 роки) – реформування та розвиток;
- четвертий (2006– теперішній час) – розвиток.

Формування основ ЗСУ (1991–1996 роки)

Характерними ознаками першого етапу були одночасне формування правової основи діяльності Збройних Сил, реорганізація їх структур, створення відповідних систем управління, забезпечення та інших елементів, необхідних для їх функціонування.

В основу процесу створення власного війська були закладені політичні рішення керівництва України стосовно без'ядерного і позаблокового статусу держави. При цьому, враховувалися також обмеження, пов'язані з ратифікацією Договору "Про звичайні збройні сили в Європі".

У стислі терміни Верховною Радою України було прийнято пакет законодавчих актів стосовно воєнної сфери: Концепція оборони і будівництва Збройних Сил України⁶, Постанова "Про утворення Ради оборони України"⁷, Закони України "Про оборону України"⁸, "Про Збройні Сили України"⁹, Воєнна доктрина України¹⁰, тощо.

⁵ Історія створення Збройних Сил України // <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=history&lang=ua>

⁶ Постанова Верховної Ради України від 11.10.1991 № 1659-XII "Про Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України" // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1659-12>

⁷ Постанова Верховної Ради України від 11.10.1991 №1658-XII "Про утворення Ради оборони України" // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1658-12>

⁸ Закон України від 06.12.1991 №1932-XII "Про оборону України" // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1932-12>

⁹ Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII "Про Збройні Сили України" // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1934-12>

¹⁰ Постанова Верховної Ради України від 19.10.1993 № 3529-XII "Про Воєнну доктрину України" // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3529-12>

В ці роки було закладено основи національного війська незалежної держави: за короткий термін були створені Міністерство оборони, Генеральний штаб, види Збройних Сил, системи управління, підготовки і всебічного забезпечення військ, тощо.

На той же період припадає й ядерне роззброєння України. Воно є однією із найбільш значних історичних подій кінця ХХ-го сторіччя. Вперше в історії людства одна з держав світу добровільно відмовилася від володіння ядерною зброєю. Станом на 1 червня 1996 року на території України не залишилося жодного ядерного боезаряду або боеприпасу.

Крім того, до кінця 1996 року було скорочено понад 3,5 тисячі різноманітних військових структур, майже 410 тисяч чоловік особового складу. Значно зменшилася кількість озброєнь та військової техніки: бойових літаків – на 600 одиниць, вертольотів – майже на 250 одиниць, парк танків та бойових броньованих машин скоротився відповідно майже на 2400 і 2000 од.¹¹

Проте згодом стало зрозумілим, що процес будівництва ЗСУ лише починався. Бракувало системного підходу та послідовного плану вирішення проблем військового будівництва. Не вистачало підготовлених кадрів. З початком формування ЗСУ було оновлено понад 70 % керівного складу. Змінилися майже усі командувачі військових округів, армій, командири корпусів та дивізій¹².

З усього спектра завдань реформування ЗСУ виконано тільки скорочення чисельності персоналу та озброєнь. З 1992 по 1996 роки чисельність військ скорочена на 48 % і доведена до 370 тисяч осіб. Але при цьому у процесі скорочення допущено стратегічні прорахунки, внаслідок яких порушено пропорції між видами Збройних Сил, родами військ, між категоріями військово-вслужбовців¹³.

Яка причина того, що перший етап реформи не досяг намічених цілей?

Звичайно, Україна, на відміну від Росії, змушена була створювати національні Збройні Сили з розрізнених часток угруповання, яка не мало необхідних структур управління, керувалося з Москви і було зорієнтоване на виконання завдань, що в умовах нової незалежної держави або частково втратили своє значення, або вимагали суттєвих коректив.

Крім того, відсутність обґрунтованого аналізу сучасних загроз не давала змоги чітко сформулювати стратегічні завдання Збройних Сил, без чого неможливо було визначити нову оборонну концепцію та військову стратегію.

Прорахунки, допущені у реформуванні Збройних Сил, посилювались економічною скрутою та обмеженням фінансуванням.

Подальше будівництво ЗСУ (1997–2001 роки)

Невизначеність чітких орієнтирів розвитку Збройних Сил, невідповідність їх структури, чисельності, характеру підготовки, дислокації новим геополітичним реаліям та внутрішнім

¹¹ Історія створення Збройних Сил України // <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=history&lang=ua>

¹² Повідомлення прес-служби МОУ від 06.12.2006. "Збройні Сили України: 15 років на варті незалежності і територіальної цілісності нашої держави" // <http://www.utrtv/news/?id=8980>

¹³ Перепелиця Г. Оборонна реформа в Україні // Щорічник Національного інституту стратегічних досліджень // http://www.niss.gov.ua/book/2004_html/005.htm

соціально-політичним і економічним умовам призводила до того, що військове керівництво змушене було концентрувати основні зусилля на проблемах самовиживання армії, а не на виконанні покладених на армію державних функцій та її розвитку.

Керівництво держави та ЗСУ прийшло до висновку, що при збереженні зазначеної тенденції армія не мала перспективи і було необхідно проведення глибокої реформи у військовій сфері.

Точкою відліку наступного етапу в житті ЗСУ прийнято вважати затвердження Указом Президента України від 20 січня 1997 року Державної програми будівництва та розвитку ЗСУ до 2005 року, яка була розроблена протягом 1996 року.

Програма дала можливість визначити напрями розбудови ЗСУ, уточнити відповідно до завдань їх склад, структуру та чисельність; співвідношення видів, родів військ, побудову організаційно-штатної структури органів управління, з'єднань і частин; перспективи модернізації існуючих зразків і оснащення військ новими зразками озброєння та військової техніки.

Так, було визначено наступну структуру ЗСУ:

- Міністерство оборони України, яке є центральним органом виконавчої влади і військового управління. У його підпорядкуванні перебувають ЗСУ;
- Генеральний штаб ЗСУ як основний орган військового управління;
- види ЗСУ – Сухопутні війська (СВ), Військово-Повітряні Сили (ВПС), Війська Протиповітряної оборони (ВППО), Військово-Морські Сили (ВМС);
- об'єднання, з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до видів ЗСУ.

Програмою передбачалось мати наступне співвідношення чисельності особового складу між видами ЗСУ: СВ - до 54 %; ВПС - до 16 %; ВППО - 13,5 %; ВМС - до 4,5 %; інші з'єднання, військові частини та установи, що не входять до складу видів Збройних Сил, - до 12 %¹⁴.

Протягом 1997 – 1998 років було проведено необхідні зміни у законодавстві України з метою правового забезпечення виконання програми. Розроблена нова редакція Военної доктрини, Законів України “Про оборону України”, “Про Збройні Сили України”, Указом Президента України затверджено Положення “Про Міністерство оборони України” і “Про Генеральний штаб Збройних Сил України”¹⁵.

22 грудня 1998 року Верховною Радою України прийнято постанову “Про чисельність Збройних Сил України”¹⁶, якою було визначено, що на кінець 2000 року Збройні Сили матимуть штатну чисельність 310 тисяч військовослужбовців та 90 тисяч працівників.

¹⁴ Бодрук О.С. Уроки реформування військової сфери. // Національний інститут проблем міжнародної безпеки Ради національної безпеки України // <http://www.niisp.gov.ua/articles/52/>

¹⁵ Указ Президента України 21.08.1997 № 888/97 “Про затвердження положень про Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=888%2F97>

¹⁶ Постанова Верховної Ради України від 22.12.1998 № 327-XIV “Про чисельність Збройних Сил України” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=327-14>

Розпочато перехід до нової системи управління ЗСУ, створення нових систем оперативного, тилового і технічного забезпечення, які б максимально враховували регіональні можливості. Відпрацьовано також принципово нові системи підготовки та комплектування Збройних Сил.

В той же час, в умовах хронічного недофінансування здійснення всього комплексу заходів реалізації оборонної реформи не було проведено.

Але обмеженість фінансових ресурсів стала не єдиною перешкодою на шляху реалізації оборонної реформи в країні. Не менш значущими виявилися проблеми воєнно-політичного та методологічного характеру.

Протягом двох перших етапів процес розбудови ЗСУ носив еволюційний характер. Відсутність практичного досвіду з питань військового будівництва, інші проблемні питання не дозволили керівництву країни та Збройних Сил розпочати глибинні перетворення військової організації.

Необхідно було внесення коректив в процес реформування ЗСУ та перенесення зосередження уваги з кількісних на покращення якісних показників військової складової держави.

Реформування та розвиток ЗСУ (2001–2005 роки)

Цей етап проходив під знаком виконання Державної програми реформування і розвитку ЗСУ на період до 2005 року.

Державна програма будівництва та розвитку ЗСУ на період до 2005 року була скоригована у липні 2000 року й отримала остаточну назву Державна програма реформування та розвитку ЗСУ на період до 2005 року. Зміни назви і власне самої програми відбулися згідно з Указом Президента України від 28 липня 2000 р. № 927/2000.

Головна мета реформування та розвитку Збройних Сил полягала у створенні за принципом оборонної достатності сучасної моделі ЗСУ – оптимальних за чисельністю, мобільних, багатофункціональних, добре озброєних, всебічно забезпечених, професійно підготовлених військ (сил), які спроможні виконувати покладені на них завдання у будь-яких умовах і в той же час не були б занадто обтяжливими для держави.

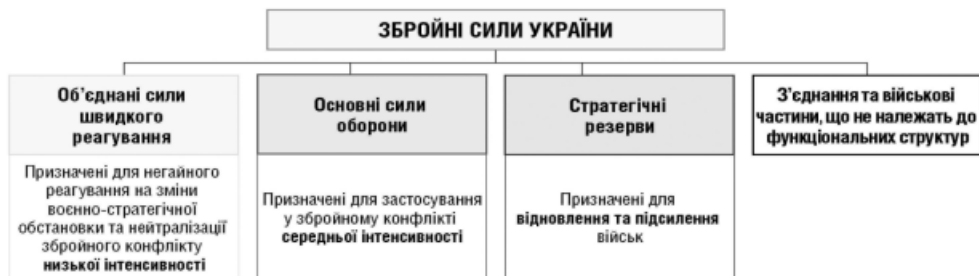
Державна програма уточнила баланс чисельності Збройних Сил у співвідношенні: СВ – 51 %, ВПС – 20 %, ВППО – 12 %, ВМС – 5-6 % та інші формування¹⁷.

Одним з найбільш знакових заходів в житті ЗСУ під час виконання Державної програми було проведення Оборонного огляду в Україні, який завершився у червні 2004 року. Результати його проведення були відображені у Стратегічному оборонному бюлетені України на період до 2015 року, який був затверджений 22 червня 2004 року Указом Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 2004 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року".

Розробка та прийняття цього документу були обумовлені змінами воєнно-політичної обстановки у світі та навколо України, виникненням нового спектру викликів та загроз наці-

¹⁷ Перепелиця Г. Оборонна реформа в Україні // Щорічник Національного інституту стратегічних досліджень // http://www.niss.gov.ua/book/2004_html/005.htm

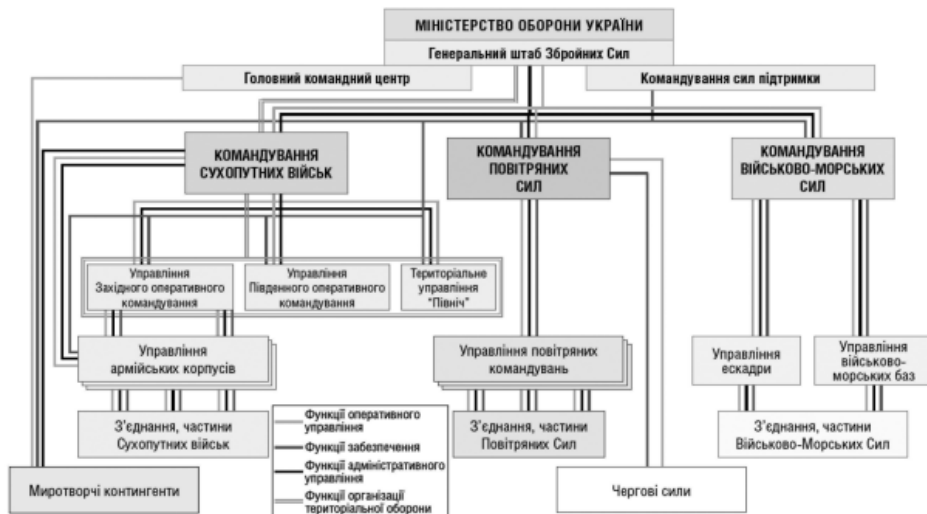
ональній безпеці, змінами у характері збройної боротьби, потребою приведення бойового та чисельного складу Збройних Сил до економічних можливостей держави. У цьому документі також визначено вигляд ЗСУ зразка 2015 року та напрями і шляхи його досягнення.



Мал. 8.1: Функціональні структури ЗСУ, 2005 рік



Мал. 8.2: Організаційна структура ЗСУ, 2005 рік



Мал. 8.3: Структура органів управління ЗСУ, 2005 рік

До безперечних здобутків реалізації Державної програми слід віднести перехід до структури ЗСУ за функціональним принципом: Об'єднані сили швидкого реагування, Основні сили оборони та Стратегічні резерви (Мал. 8.1). (Цей та наступні малюнки розділу представлено у тому ж вигляді, що і у виданнях Білої книги). Основні зусилля з формування такої структури сконцентровано на створенні Об'єднаних сил швидкого реагування, які були б здатні виконувати завдання як самостійно, так і в складі багатонаціональних сил, під єдиним керівництвом і в тісній взаємодії між собою.

Також в цей період було остаточно вирішено питання щодо кількості видів ЗСУ та здійснено перехід до тривидової структури, згідно відповідним законодавчим рішенням, коли 3 червня 2004 року Верховна Рада України ухвалила закон¹⁸ про інтеграцію ВПС та ВППО в один вид – Повітряні Сили (ПС) ЗСУ (Мал. 8.2, 8.3).

Завершено перехід на бригадно-батальйонну бойову структуру, якій притаманні мобільність, багатофункціональність, самостійність у виконанні бойових завдань¹⁹. Така структура дозволяє втілити в життя модульний принцип та змінювати компонування частин і з'єднань, нарощувати їхній потенціал залежно від поставлених завдань.

Інша проблема, яка вирішувалась в рамках програми, була пов'язана з необхідністю зміни підходів до принципів комплектування. Державна програма визначила основним змішаний принцип комплектування, який поєднував призов в армію на основі загального військового обов'язку та проходження військової служби за контрактом.

Розвиток ЗСУ (2006 рік – теперішній час)²⁰

Зміна воєнно-політичної обстановки в Європі, яка відбулася у результаті завершення другої хвилі розширення НАТО та його внутрішньої трансформації, поставила Україну в нові реалії, за яких позаблоковий статус почав втрачати своє продуктивне значення в сенсі обороноздатності країни. Євроатлантична модель ЗСУ була визнана такою, що найбільшою мірою відповідає вимогам сьогодення. Побудова нової моделі української армії потребувала і нових підходів.

Вони знайшли своє відображення в Державній програмі розвитку ЗСУ на 2006 – 2011 роки, з введенням в дію якої розпочався новий етап розвитку Збройних Сил – проведення заходів спрямованих на глибинні зміни в системах військового управління, всебічного забезпечення, військової освіти та перехід на контрактний принцип комплектування, розпочато впровадження нової системи кадрового менеджменту, підготовки військ (сил), опти-

¹⁸ Закон України від 03.06.2004 № 1740-IV "Про внесення зміни до статті 3 Закону України "Про Збройні Сили України" // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1740-15>

¹⁹ Інтерв'ю начальника Генерального штабу – Головнокомандувача ЗСУ генерала армії України Кириченка С.О. 22.03.2006 // <http://www.utv.tv/news/?id=5987>

²⁰ Біла книга 2005: оборонна політика України. – К.: Заповіт, 2006.

Біла книга 2006: оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони України, 2007.

Біла книга 2007: оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони України, 2008.

Біла книга 2008: оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони України, 2009.



Мал. 8.4: Структура органів управління ЗСУ, 2011 рік



Мал. 8.5: Організаційна структура ЗСУ, 2008 рік

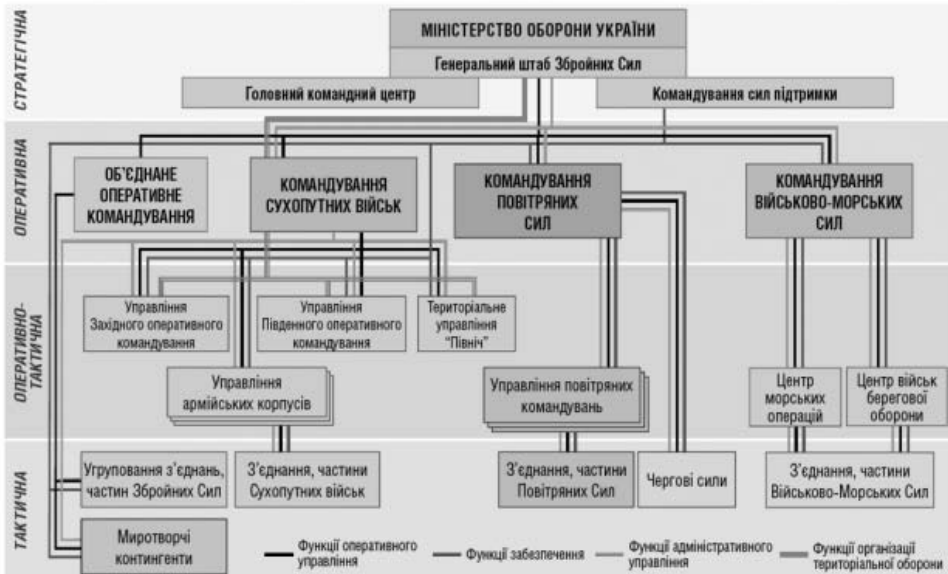
мізації системи їх всебічного забезпечення, взято курс на прискорену професіоналізацію Збройних Сил та наближення їх за всіма показниками до стандартів, прийнятих в збройних силах країн-членів НАТО.

Втілення в життя такої моделі дасть змогу мати збройні сили, які б відповідали сучасним європейським стандартам, були добре підготовлені й оснащені, здатні до захисту державного суверенітету і територіальної цілісності країни, а також спроможні здійснювати потужний внесок у підтримання миру і стабільності в європейському регіоні.

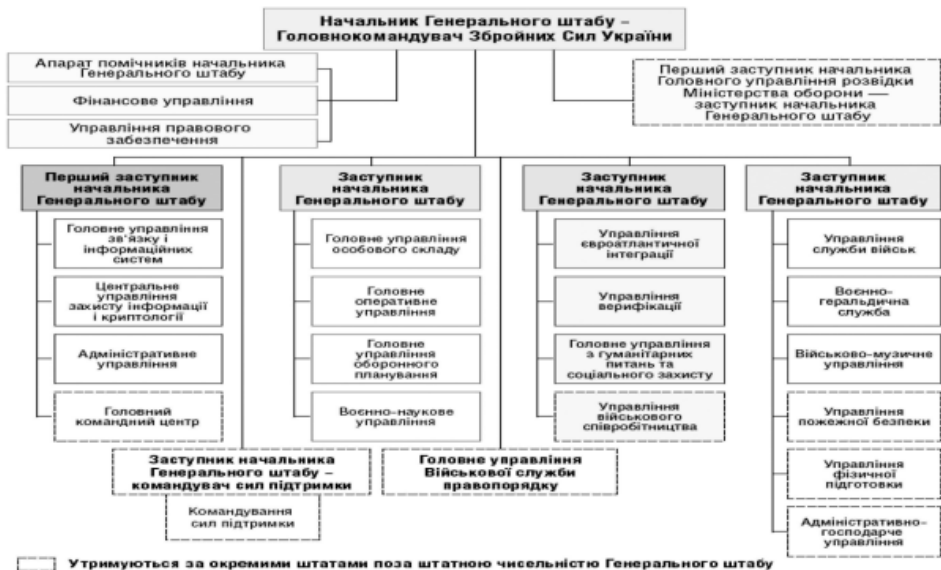
Таким чином, з 2006 року ЗСУ почали виконання затвердженої в рамках середньострокового оборонного планування Державної програми розвитку ЗСУ на 2006 - 2011 роки. У програмі оцінено умови розвитку армії, визначено цілі застосування і основні завдання Збройних Сил відповідно до сучасних умов, а також завдання щодо розвитку озброєння і військової техніки, інтенсифікації підготовки військ.

Програмою передбачена докорінна реорганізація всієї структури української армії, видів ЗСУ, системи управління та підходів до планування і організації їх підготовки і застосування.

Метою оновлення системи управління Збройних Сил є створення системи органів військового управління, яка передбачає чіткий розподіл оперативних і адміністративних



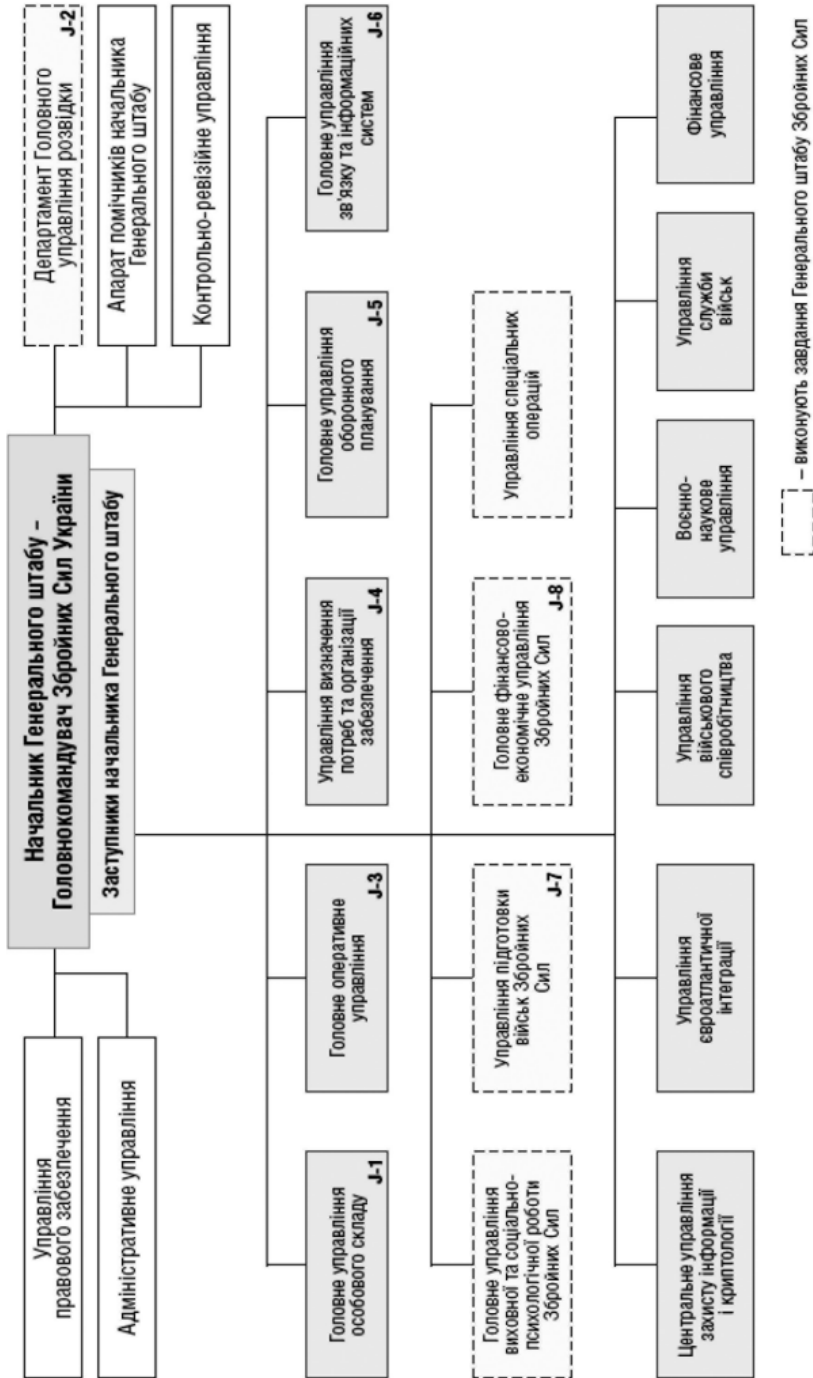
Мал. 8.6: Структура органів управління ЗСУ, 2008 рік



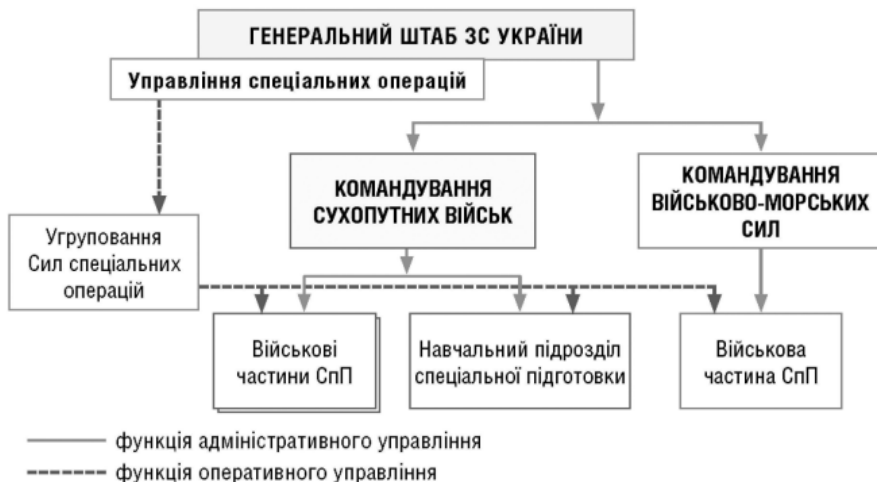
Мал. 8.7: Структура Генерального штабу ЗСУ, 2005 рік

функцій та функції всебічного забезпечення військ (сил) між органами військового управління всіх ланок (Мал. 8.4).

Нормативно врегульовані і практично розподілені функції і повноваження між Міністерством оборони України та Генеральним штабом Збройних Сил.



Мал. 8.8: Структура Генерального штабу ЗСУ, 2008 рік



Мал. 8.9: Структура Сил спеціальних операцій, 2008 рік

Оптимізація структури органів військового управління здійснюється з урахуванням стандартів збройних сил провідних країн Європи та Організації Північноатлантичного договору.

Протягом 2006 – 2008 років здійснено перехід від багаторівневої системи оперативного управління до найбільш оптимальної, триступеневої системи: Генеральний штаб – Об'єднане оперативне командування – армійський корпус, повітряне командування, центр морських операцій, центр військ берегової оборони (Мал. 8.5, 8.6).

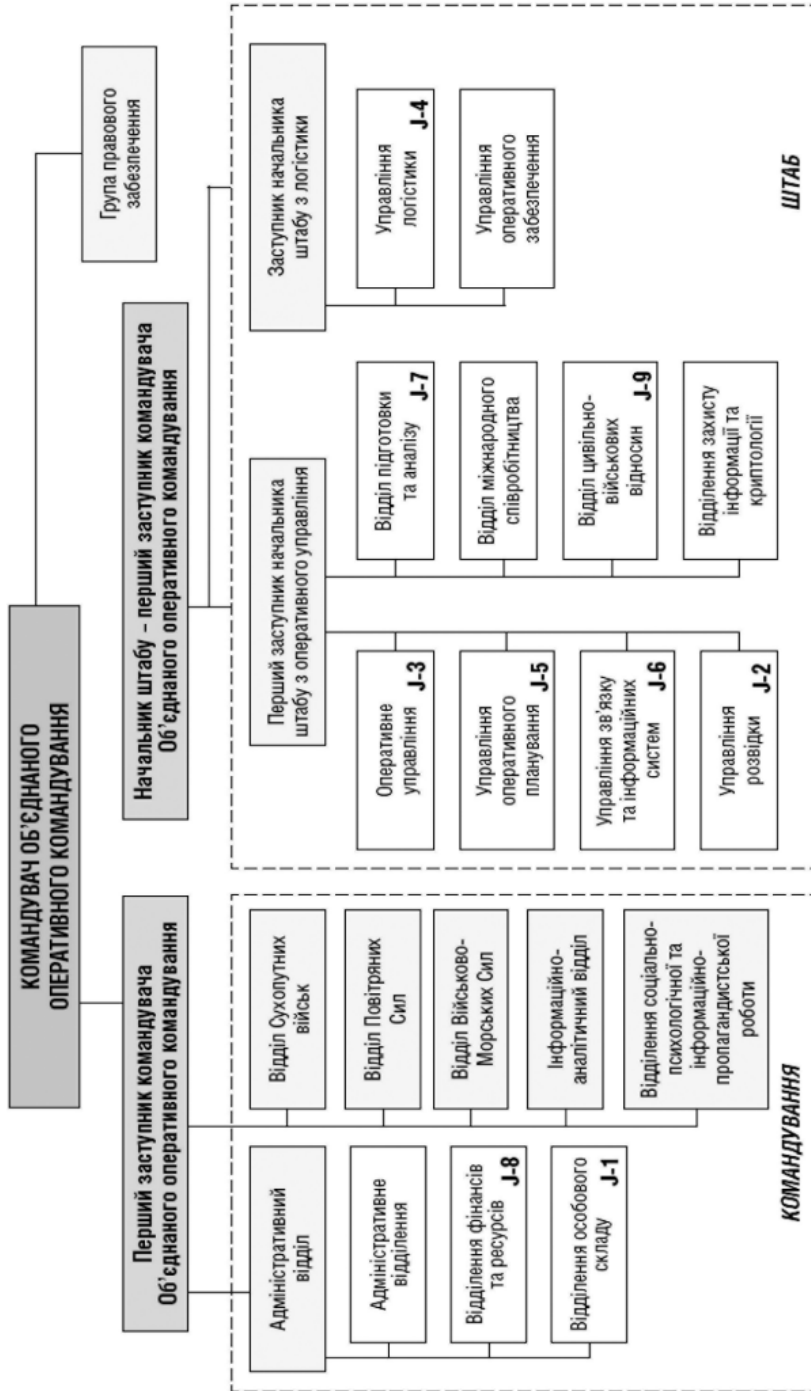
Структуру Генерального штабу приведено у відповідність до стандартів штабів збройних сил держав-членів НАТО (Мал. 8.7, 8.8).

Розпочато створення однієї з найбільш важливих структур сучасної армії – Сил спеціальних операцій. Сформовано відповідний орган військового управління, який в подальшому планується переформувати у Командування та підпорядкувати йому структури спеціальних операцій видів ЗСУ (Мал. 8.9).

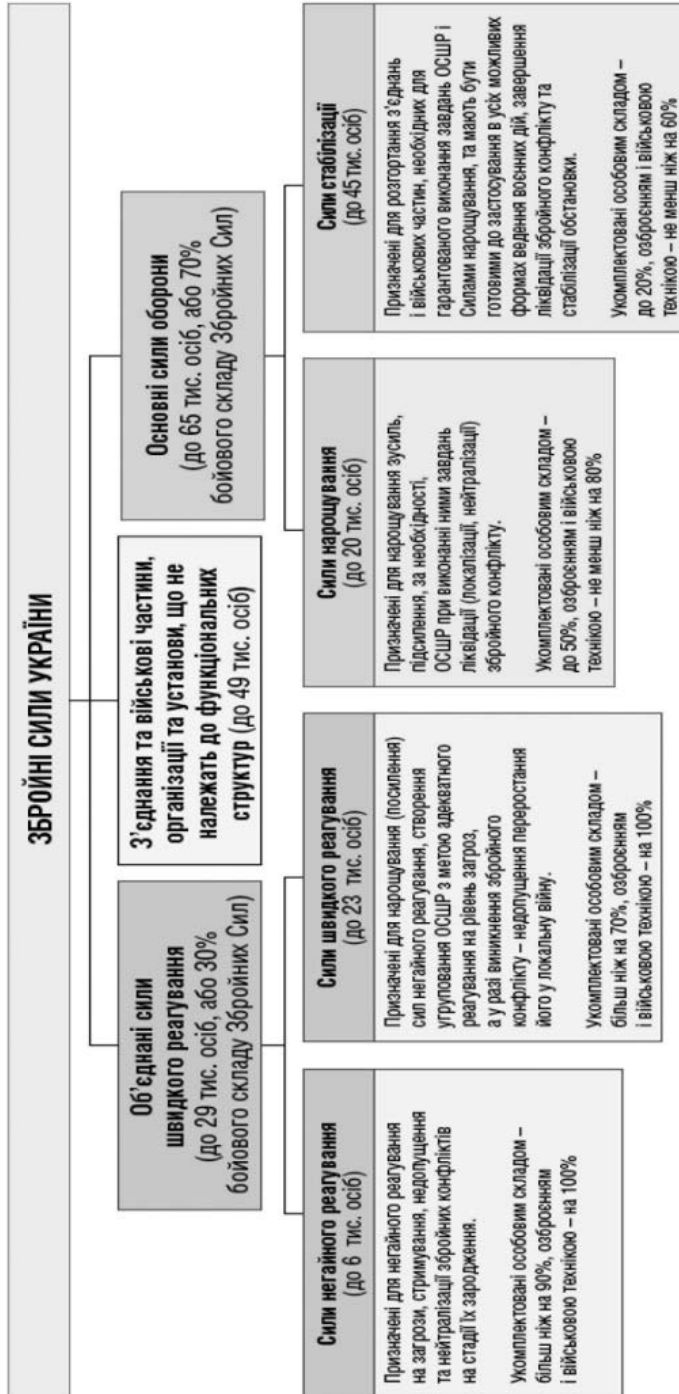
В 2006 році було створено Об'єднане оперативне командування, призначене для оперативного планування та управління міжвидовими угрупованнями військ (сил) у збройних конфліктах і кризових ситуаціях, миротворчими контингентами Збройних Сил України, а також силами і засобами, виділеними від ЗСУ для участі в антитерористичних операціях, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру загальнодержавного і регіональних рівнів (Мал. 8.10).

Протягом останніх двох років Об'єднане оперативне командування здійснює управління українськими миротворчими контингентами та персоналом в районах проведення операцій під проводом ООН і НАТО.

У ході реалізації Державної програми уточнено розподіл військових частин та установ ЗСУ за функціональним призначенням (Мал. 8.11).



Мал. 8.10: Організаційна структура Об'єднаного оперативного командування, 2007 рік



Мал. 8.11: Функціональні структури ЗСУ, перспектива, 2011 рік

Українська армія зразка 2011 року матиме у своєму складі: Об'єднані сили швидкого реагування (30 % бойового складу Збройних Сил), у складі яких будуть Сили негайного реагування – близько 6 тисяч чоловік, які будуть знаходитися в постійній боєготовності і нести муть бойове чергування, та ще приблизно 23 тисячі чоловік – Сили швидкого реагування, у яких буде різний термін боєготовності, починаючи від кількох годин до кількох днів.

Ще одна функціональна складова ЗСУ – Основні сили оборони. Це близько 70 % бойового складу армії, які складатимуться із Сил нарощування чисельністю біля 20 тисяч чоловік і Сил стабілізації чисельністю 45 тисяч.

Сили та засоби до складу міжвидових угруповань будуть виділятися зі складу видів Збройних Сил України.

Види ЗСУ

Сухопутні війська

СВ ЗСУ є найбільш чисельним видом Збройних Сил. За своїм призначенням та обсягом покладених на них завдань вони відіграють одну з вирішальних ролей у виконанні ЗСУ своїх функцій як у мирний, так і воєнний час, майже у всьому спектрі виконання завдань українського війська.

Структурно СВ складаються з Командування, Західного та Південного оперативних командувань, Територіального управління "Північ", армійських корпусів, бригад, полків та частин матеріально-технічного забезпечення.

Родами військ СВ є механізовані і танкові війська, ракетні війська і артилерія, армійська авіація, аеромобільні війська, війська протиповітряної оборони.

Створення та розвиток СВ нерозривно пов'язані з етапами будівництва, реформування та розвитку Збройних Сил України.

Основою для формування СВ ЗСУ стали війська трьох військових округів (Київського, Прикарпатського та Одеського), які на кінець 1991 року включали 14 мотострілецьких, 4 танкові, 3 артилерійські дивізії та 8 артилерійських бригад, 1 бригаду спецназу, 9 бригад ППО, 7 полків бойових вертольотів, частини технічного та тилового забезпечення²¹.

Концепцією оборони і будівництва ЗСУ було запропоновано структуру ЗСУ у складі трьох видів – СВ (Військ наземної оборони), ВПС та Сили ППО (Війська повітряної оборони), ВМС. Законодавчо створення СВ було закріплено в статті 4 Закону України "Про Збройні Сили України".

В той же час, об'єднання, з'єднання та військові частини СВ не мали окремого органу військового управління та підпорядковувались Головному, в подальшому Генеральному, штабу ЗСУ. Суперечки про доцільність створення Командування СВ тривалий час відбувались як у військовому середовищі, так і на рівні керівництва держави.

²¹ Маначинський О.Я. та інші. Збройні Сили України: стан та проблеми розбудови. // <http://www.niss.gov.ua/book/Manach/index.htm>

Лише у 1996 році на підставі Указу Президента України № 368/96 від 23 травня 1996 року "Про Сухопутні війська України" створення СВ, як окремого виду ЗСУ, було нормативно визначено.

Протягом 1992 – 2005 років в рамках розвитку СВ ЗСУ проводились масштабні організаційні заходи з органами управління, а саме:

- розформовано в 1992 році Київський військовий округ;
- сформовані в 1996 році командування СВ ЗСУ та Північне оперативне територіальне командування;
- переформовано в 1996 році управління 1-го армійського корпусу в Північне оперативне територіальне командування, в 1997 році Прикарпатський військовий округ у Західне оперативне командування, у 1998 році Одеський військовий округ у Південне оперативне командування та Північне оперативне територіальне командування в Північне оперативне командування;
- сформовано в 2005 році Територіальне управління "Північ", новий орган військового управління для виконання завдань територіальної оборони та здійснення функцій мобілізаційної підготовки і підготовки резерву (Мал. 8.12), на базі Північного оперативного командування, яке було розформовано у 2006 році.

Таблиця 8.1. Зміни складу СВ ЗСУ²²

Формування	1991	1995	1998	2001	2003	2005
Чисельність військовослужбовців, тис. чол.	до 390	187,8	154,5	150,7	129,1	78
Штаби армій	6					
Штаби армійських корпусів	1	7	5	5	3	3
Танкові дивізії	4	2	2	2		
Механізовані дивізії/ тактичні групи	16/-	9/-	9/-	5/-	1/1	
Аеромобільні дивізії	1	1	1	1		
Ракетні дивізії			1	1	1	
Артилер. дивізії /тактичні групи артилерії	3/-	2/-	2/-	2/-	-/2	
Танкові бригади			1	1	3	2
Механізовані бригади/полки	-	5/-	5/-	11/1	12/1	9/-
Аеромобільні/повітрянодесантні бригади (полки)	-	2/-	3/-	1 (1)/-	1 (2)/1	1/1
Окремі бригади/полки спецпризначення	3/-	3/-	1/1	1/1	-/1	
Ракетні бригади	7	7	5	5	2	1
Артилерійські бригади/полки	6/-	4/-	5/-	4/2	1/2	3/-

²² Бараш Ю.Н., Шевцов А.І. Трансформація організаційної структури Збройних Сил України на сучасному етапі // Стратегічні пріоритети. 2007. - №2(3), С. 21-28



Мал. 8.12: Структура територіального управління, 2006 рік

Полки реактивної артилерії	3	5	5	5	1	
Протитанкові бригади/полки	1/5	1/6	1/4	-/5		
Зенітні ракетні бригади/полки	8/	6/2		-/2		-/3
Бригади/полки армійської авіації	12/-	7/-	4/1	3/2	1/3	-/3

На кінець 1995 року, після реорганізації армій у корпуси, 5 мотострілкових дивізій – у механізовані бригади й передачі частини з'єднань до складу Національної гвардії, у СВ функціонувало 7 штабів армійських корпусів, 12 бойових дивізій плюс 2 артилерійські дивізії та інші формування.

До 1997 року два штаби армійських корпусів були розформовані, оскільки утримання 7 корпусних штабів на 12 бойових дивізій було не раціонально.

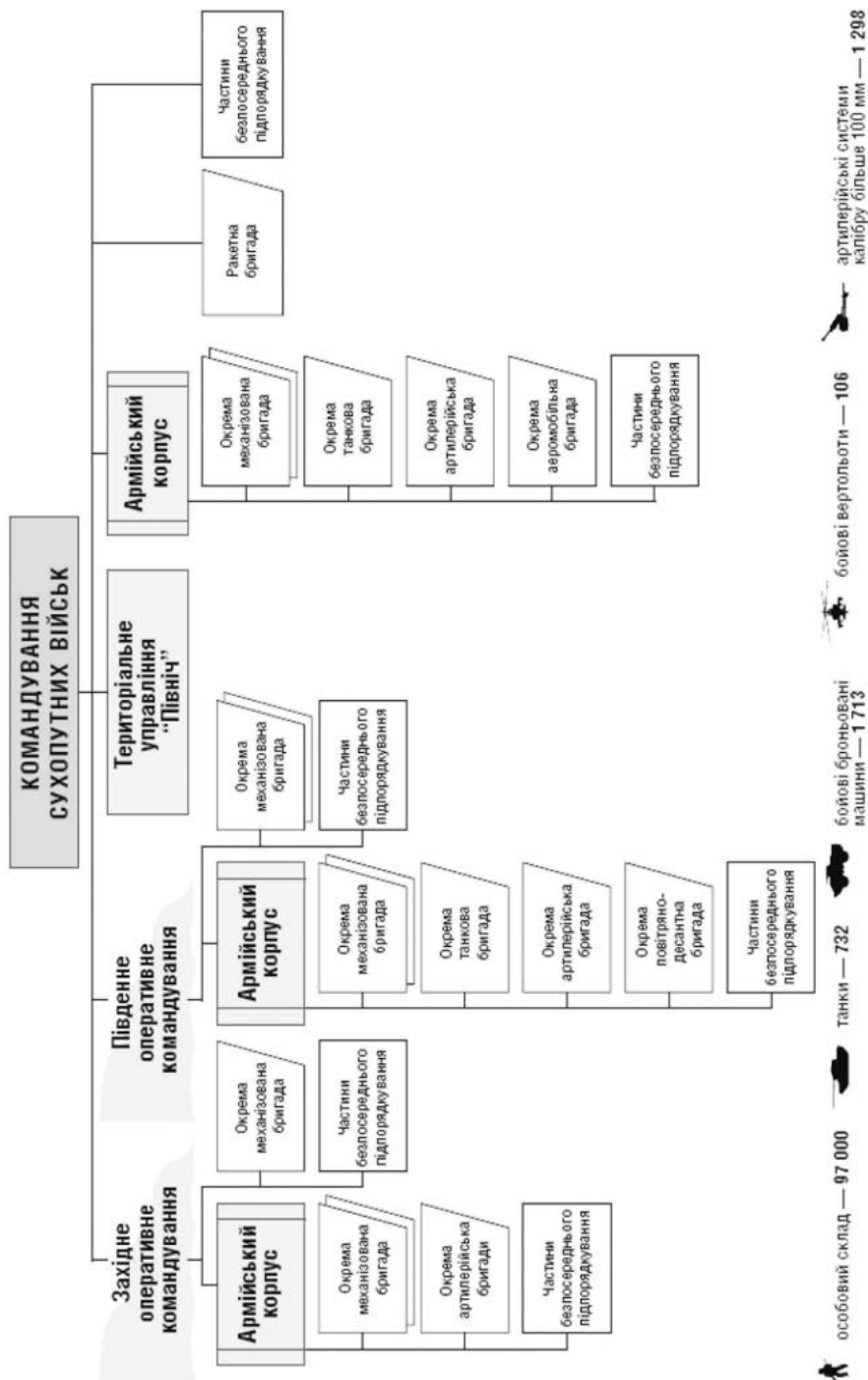
З 1997 року майже до 2001 року у процесі оптимізації структури й чисельності СВ основна увага була зосереджена на збільшенні питомої ваги бойових з'єднань і частин за рахунок оптимізації співвідношення між ними й структурами забезпечення²³.

Але незважаючи на ці заходи, в СВ станом на 1999 рік зберігалася громіздка й витратна система управління, успадкована від Радянської Армії.

До корпусів у СВ ЗСУ входила така сама кількість особового складу, як і у дивізіях країн-членів НАТО, до дивізій – як в бригад. Це було наслідком того, що організація військ пристосовувалася до кількості наявного озброєння, а не до реальних потреб оборони країни²⁴.

²³ Державна програма будівництва та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року // Військо України. – 2000. – № 11-12.

²⁴ Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт? // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 1. – С. 2-39.



Мал. 8.13: Організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ, 2005 рік



Мал. 8.14: Організаційна структура армійського корпусу Сухопутних військ, 2006 рік

Державна програма реформування і розвитку ЗСУ на період до 2005 року головною метою реформування й розвитку СВ визначила створення боєздатних оснащених сучасними зразками ОВТ з'єднань і військових частин, які здатні якісно виконувати поставлені завдання²⁵.

Одним із шляхів досягнення цієї мети було визначено удосконалення структури з'єднань і частин СВ за рахунок переходу від дивізійно-полкової до бригадно-батальйонної структури, якій притаманні мобільність, багатофункціональність, самостійність у виконанні бойових завдань.

У 2002-2003 роках було розформовано штаб одного армійського корпусу, а кримський корпус – передано до складу ВМС, 4 механізовані та 2 танкові дивізії були переформовані у 5 бригад.

На кінець 2003 року у СВ було 3 армійські корпуси, механізована дивізія на початку розформування, дивізійна тактична група, 17 бойових бригад і 3 окремі полки, ракетна дивізія та 2 тактичні групи артилерії (у них переформовано 2 артилерійські дивізії), а також формування забезпечення²⁶.

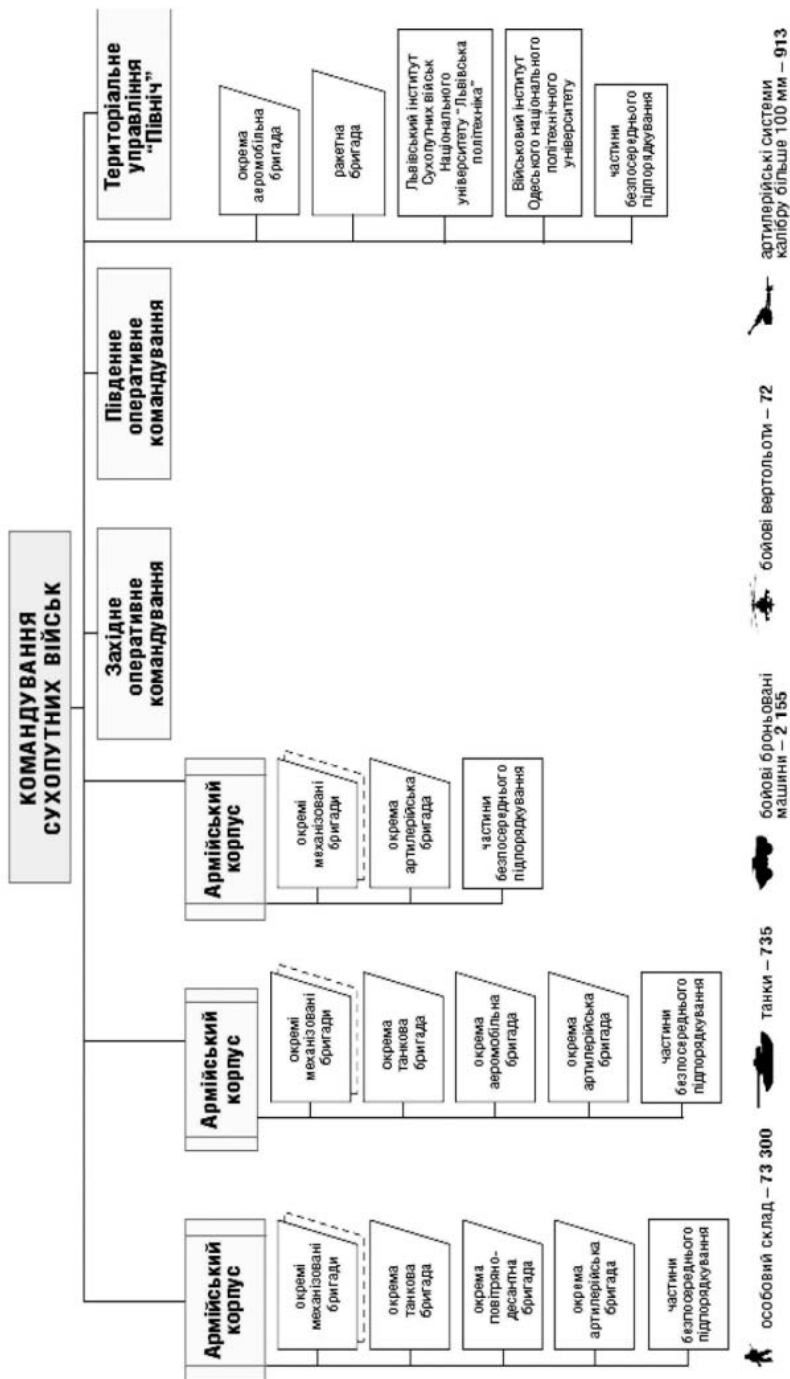
На кінець 2005 року всі дивізії вже були переформовані в бригади (13 бойових, 3 артилерійські та ракетну) (Мал. 8.13).

Новий етап у життєдіяльності СВ розпочався з початком реалізації Державної програми розвитку ЗСУ на 2006 – 2011 роки.

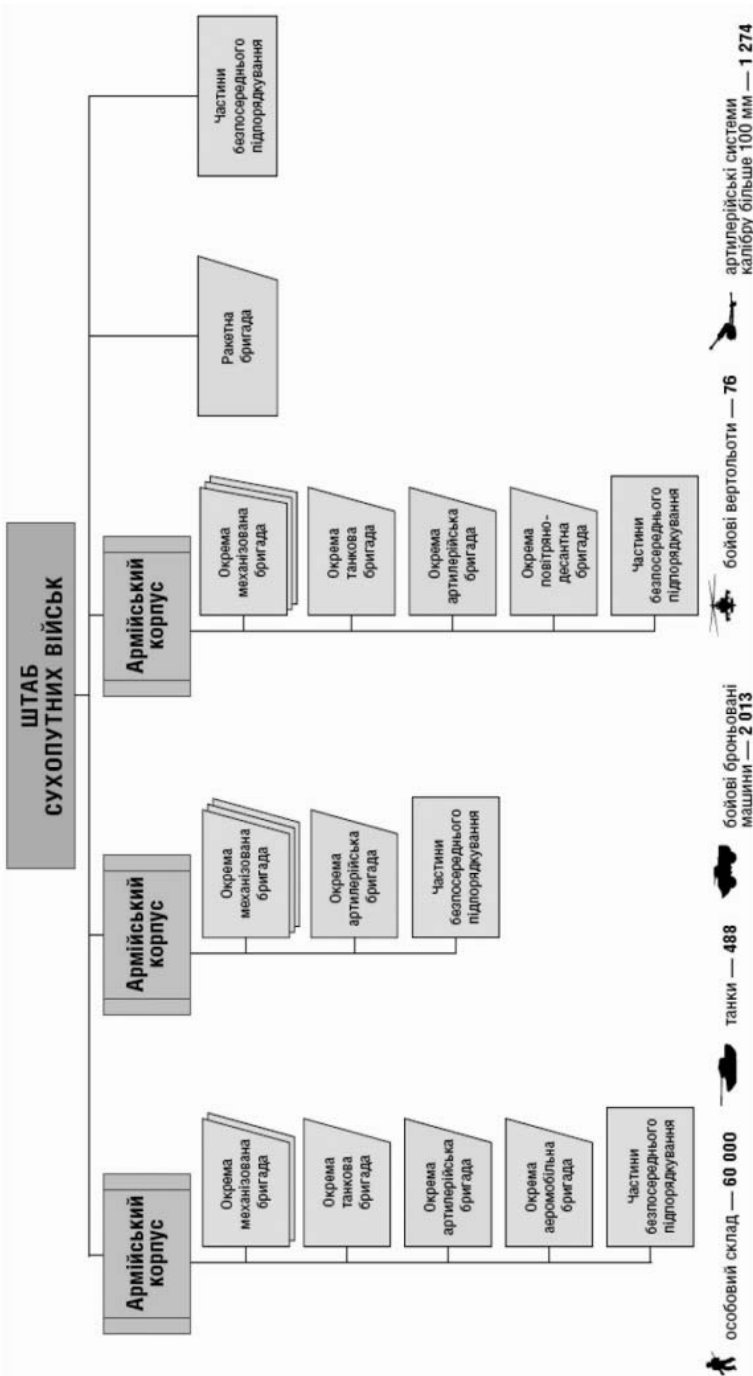
У 2006 році функції оперативного управління військами (силами) передано від оперативних командувань Командуванню СВ. Армійські корпуси виведені зі складу оперативних командувань і безпосередньо підпорядковані командувачу СВ, що значно підвищило ефективність і оперативність управління цим видом Збройних Сил. Всі структури СВ, які залишаться у складі цього виду Збройних Сил, у 2011 році, перепідпорядковані армійським корпусам.

²⁵ Державна програма реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року // Військо України. – 2000. – № 11-12.

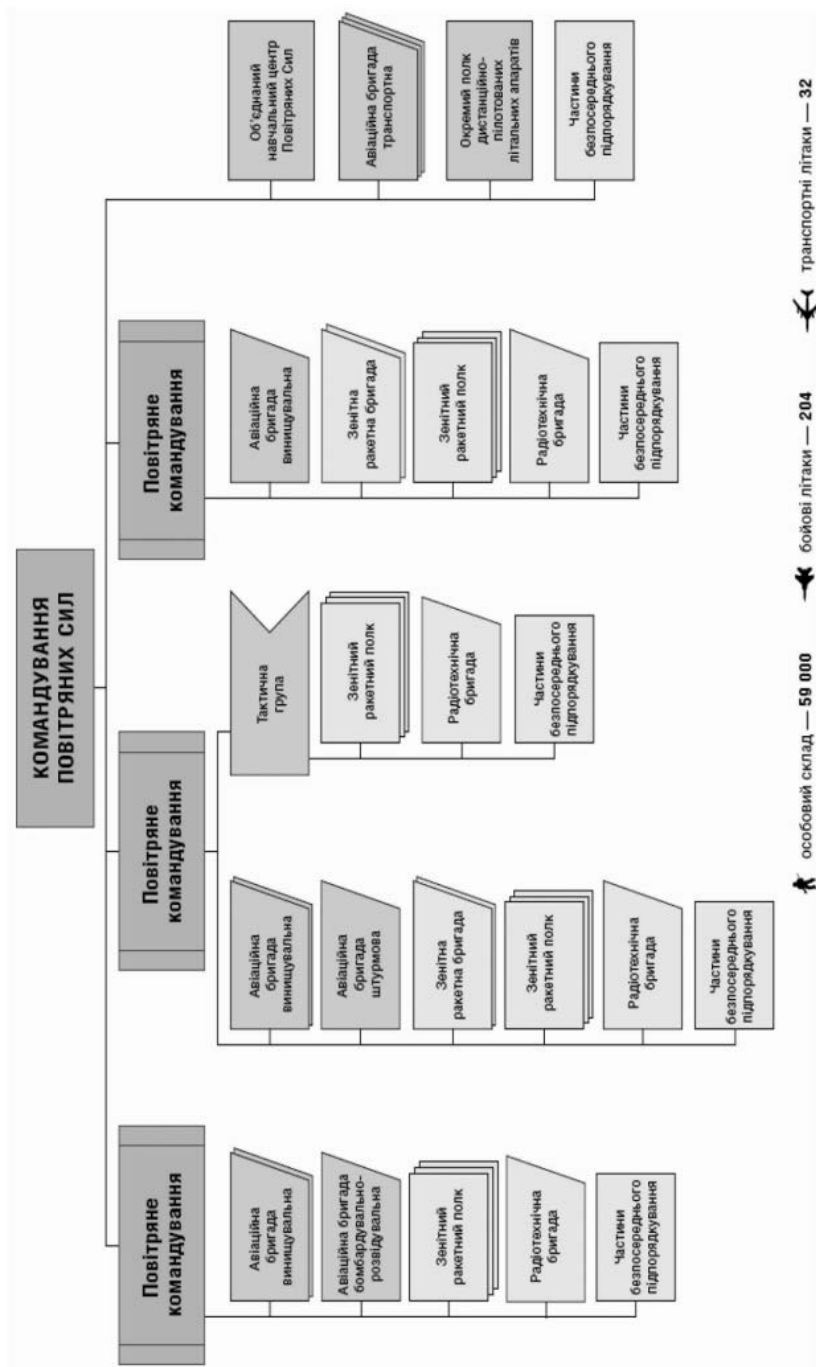
²⁶ Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року. – К.: Аванпост-прім, 2004.



Мал. 8.15: Організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ, 2008 рік



Мал. 8.16: Організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ, перспектива, 2011 рік



Мал. 8.17: Організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил, 2005 рік

Ті ж частини і з'єднання, які не передбачені в майбутній структурі Збройних Сил, передано до складу оперативних командувань. На Західне і Південне оперативні командування покладено функції розформування та ліквідації тих військових організацій, які не передбачені у складі ЗСУ зразка 2011 року. В подальшому передбачено розформування оперативних командувань та формування на їх базі територіальних управлінь.

Одночасно, протягом 2006 року, завершено створення сухопутного компоненту об'єднаних сил швидкого реагування – армійського корпусу, основу якого склали багатofункціональні аеромобільна та механізована бригади з легким озброєнням (Мал. 8.14). Крім виконання завдань оборони, такі бригади складатимуть основу миротворчих підрозділів, а також залучатимуться до антитерористичних дій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

В 2007 році сформована безпосередньо підпорядкована Командуванню СВ аеромобільна бригада, до складу якої входить полк армійської авіації, запроваджена типова структура армійських корпусів, яка враховує покладені на них завдання і стандартні процедури НАТО з організації їх застосування.

З урахуванням спланованої Державною програмою трансформації командування видів у штаби, у 2008 році проведено підготовчі заходи зі створення перспективного штабу СВ зразка 2011 року (Мал. 8.15).

Протягом 2009 – 2011 року сплановано проведення заходів розвитку СВ, які спрямовуються на приведення їх структури, складу та чисельності до моделі 2011 року (Мал. 8.16).

Повітряні Сили ЗСУ

ПС – один з головних носіїв бойового потенціалу ЗСУ. Це високоманеврений вид Збройних Сил, який призначений для попередження про напад повітряно-космічного противника, захисту важливих адміністративно-політичних центрів і прикриття промислово-економічних районів, угруповань Збройних Сил, важливих військових та інших об'єктів від ударів з повітря, завоювання переваги у повітрі, авіаційної підтримки військ, висадки повітряних десантів та боротьби з десантами противника на землі та у повітрі, здійснення повітряних перевезень, руйнування та знищення військових, військово-промислових, енергетичних об'єктів, вузлів і комунікацій противника.

Структурно ПС складаються з Командування, трьох повітряних командувань “Захід”, “Центр”, “Південь”, тактичної групи “Крим”, бригад, полків та частин матеріально-технічного забезпечення.

ПС у своєму складі мають повітряний та протиповітряний компоненти, які розподіляються на роди військ: бомбардувальну, винищувальну, штурмову, розвідувальну, військово-транспортну авіацію, зенітні ракети та радіотехнічні війська.

ПС є найбільш молодим видом ЗСУ і остаточно були сформовані на базі ВПС та ВППО лише на початку 2005 року. Цей процес не був легким та супроводжувався запеклими дискусіями серед військових фахівців. Неодноразово змінювались державні нормативні акти, якими визначалось спільне або окреме існування сил та засобів авіації і проти-повітряної оборони.

Концепцію оборони і будівництва ЗСУ було визначено, що у складі ЗСУ доцільно утримувати єдиний вид – ВПС (війська охорони повітряного простору). Це положення було законодавчо закріплено в Законі України “Про Збройні Сили України” в редакції від 6 грудня 1991 року²⁷. Така структура була визначена на підставі відповідальності кожного з видів Збройних Сил за свою сферу застосування: сушу-повітря-море, що передбачало об’єднання ВПС та Сил ППО.

Слід зазначити, що всього під юрисдикцію України від Радянської Армії перейшло потужне угруповання авіації, сил і засобів протиповітряної оборони, які організаційно склали чотири повітряні армії, Окрему армію протиповітряної оборони та корпус ППО²⁸.

Незважаючи на прийняті нормативні акти швидкого об’єднання в єдиний вид не відбулось. Головні труднощі полягали в тому, що два види, які відповідають за одну повітряно-космічну сферу оборони, мали свої самостійні, за деякими параметрами несумісні системи, органи зв’язку, управління та забезпечення.

Окрім того цей процес ускладнювався як нелегкими умовами формування ЗСУ, так і відсутністю досвіду військового будівництва у воєнно-політичного керівництва країни. Як наслідок, протягом 1993 – 1996 років неодноразово з’являлись Укази Президента України то про початок створення єдиного виду ЗСУ (від 28.01.1993 № 31/93 “Про ВПС України”, від 20.04.1995 № 326/95 “Про Війська Повітряної Оборони України”), то про існування ВПС та Сил ППО як окремих видів ЗСУ (від 23.04.1992 № 271/92, від 27.05.1992 № 310/92 про призначення командувачів ВПС та Військ Протиповітряної оборони, від 18.02.1994 № 54/94 “Про командуючих ВПС та Силами ППО України”).

В червні 1996 року процес створення Військ Повітряної Оборони України було призупинено, а внесенням 5 жовтня 2000 року змін до Закону України “Про Збройні Сили України” Верховна Рада України законодавчо закріпила існування у ЗСУ чотирьох видів – СВ, ВПС, ВППО, ВМС.

Основними причинами невдалого будівництва єдиного виду Збройних Сил на основі об’єднання ВПС та ВППО були: відсутність науково-обґрунтованої програми об’єднання; ведення будівництва нового виду Збройних Сил без врахування реального економічного стану в державі; недостатній досвід при проведенні таких масштабних заходів військової реорганізації.

Протягом 1997 – 2001 років ВПС та ВППО проводили заходи розвитку згідно з завданнями, які були визначені у Державній програмі будівництва та розвитку ЗСУ до 2005 року.

Проте до тривидової структури знову повернулися у 2002 році, були проведені підготовчі заходи, але реальні кроки по створенню нового виду розпочались після внесення відповідних змін до Закону України “Про Збройні Сили України”²⁹.

²⁷ 21 жовтня 1993 р. внесено зміни до статті 4 Закону «Про Збройні Сили України» щодо назви об’єданого виду Збройних Сил України – Війська Повітряної Оборони України.

²⁸ СОКАЛЬ І. Будівництво Військ Протиповітряної Оборони України на основі об’єднання Військово-Повітряних Сил та Військ Протиповітряної Оборони (1992-1996 рр.) // Воєнна історія. – 2004. – №4-6.

²⁹ Закон України від 03.06.2004 № 1740-IV “Про внесення зміни до статті 3 Закону України “Про Збройні Сили України”.

Формування ПС як єдиного виду ЗСУ відбувалось упродовж 2004 – 2005 років, коли було сформовано на базі командувань ВПС та ВППО об'єднане командування виду, на базі двох авіаційних корпусів та трьох корпусів протиповітряної оборони - повітряні командування "Захід", "Південь", "Центр" та тактична група "Крим" (Мал. 8.17).

Проведено бойове узгодження органів управління у новій організаційно-штатній структурі, розпочато заходи щодо побудови єдиної системи бойового і оперативного управління та її необхідного технічного оснащення. Так, завдяки впровадженню автоматизованої системи управління (АСУ) вітчизняної розробки і виробництва "Ореадна-М", рівень сумісності між авіаційною складовою та протиповітряним елементом суттєво зріс.

Відпрацьовані документи та проведені практичні заходи по удосконаленню системи бойового чергування, бойової і оперативної підготовки.

З 2006 року ПС ЗСУ виконують заходи Державної програми розвитку ЗСУ на 2006 – 2011 роки, якими передбачені глибинні зміни у їх структурі та складі, спрямовані на підвищення їх боєздатності та оперативних спроможностей.

Зокрема, командування виду заплановано трансформувати у штаб виду, повітряні командування будуть переформовані в Центри управління і оповіщення.

До 2011 року передбачено створення автоматизованої системи управління авіацією та протиповітряною обороною, а також побудова єдиного автоматизованого радіолокаційного поля в рамках автоматизованої системи управління за критеріями країн-членів НАТО. Із введенням АСУ в експлуатацію буде сформований Центр повітряних операцій на базі командного пункту ПС та центри управління та оповіщення. Центри управління та оповіщення сплановано сформувати на базі Повітряних командувань.

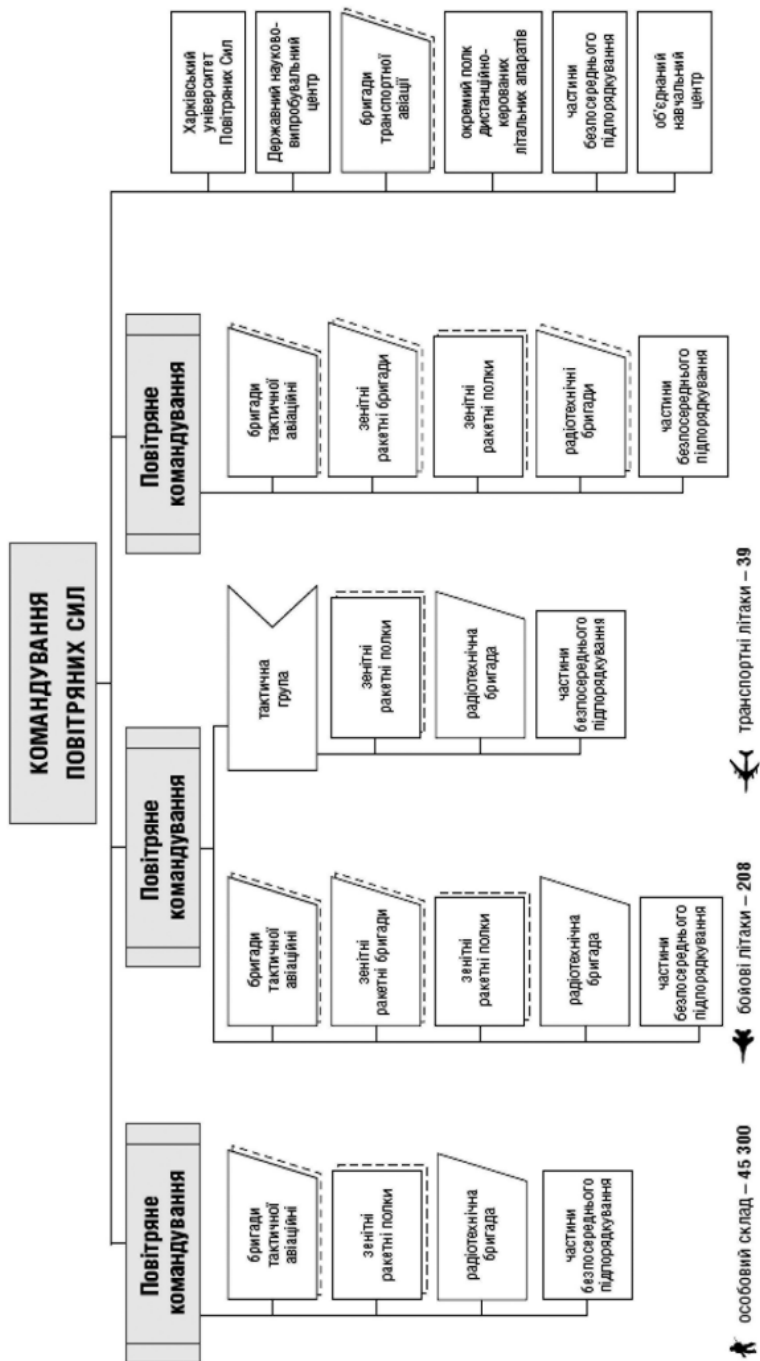
В рамках виконання програми у 2006 – 2007 роках був створений Центр повітряних операцій, проводились підготовчі заходи для подальшого переходу від структур повітряних командувань до центрів управління та оповіщення, удосконалювалися елементи системи управління, у тому числі автоматизованих систем управління.

Одночасно, в цей же період переформовані авіаційні винищувальні бригади, штурмова авіаційна бригада, авіаційна бригада бомбардувально-розвідувальна в бригади тактичної авіації, а авіаційні бригади транспортні – в бригади транспортної авіації.

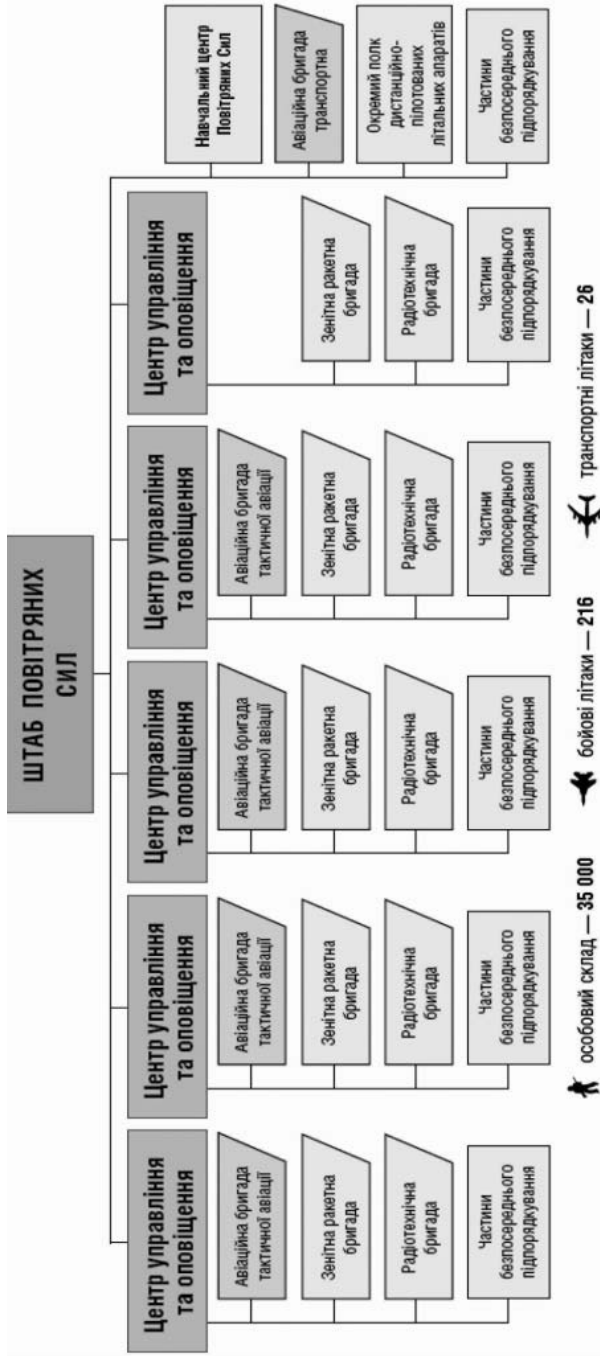
Протягом 2008 року відпрацьовані організаційні структури та визначені функції і завдання перспективних органів військового управління – штабу ПС, Центру повітряних операцій, центрів управління та оповіщення, продовжувалась практична реалізація заходів зі створення автоматизованої системи управління авіацією та протиповітряною обороною (Мал. 8.18, 8.19).

Як зазначав Командувач ПС ЗСУ генерал-полковник Руснак І.С.: "Фактично вже сьогодні за бойовим складом, організаційною та функціональною структурами ПС досягли параметрів зразка 2011 року. Подальше їх удосконалення відбувається шляхом оптимізації чисельності, покращення якості людських ресурсів, опанування нових форм і способів

³⁰ "Небесний щит держави" інтерв'ю Командувача Повітряних Сил Збройних Сил України генерал-лейтенанта Руснака І.С. - Всеукраїнський загальнополітичний освітянський тижневик, № 33 (285) 26 серпня — 2 вересня 2008 року



Мал. 8.18: Організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил, 2008 рік



Мал. 8.19: Організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил, перспектива, 2011 рік

застосування, оснащення новими та модернізованими зразками озброєння і військової техніки, підвищення рівня підготовки”³⁰.

Основною перепоною на шляху виконання запланованих заходів, як і для усіх Збройних Сил України, є обсяги фінансування. В першу чергу це стосується оснащення авіаційною і протиповітряною технікою та досягнення запланованого рівня підготовки частин та особового складу.

Військово-Морські Сили України

ВМС ЗСУ призначені для стримування, локалізації і нейтралізації збройного конфлікту, а при необхідності – відсічі збройної агресії з моря як самостійно, так і у взаємодії з іншими видами ЗСУ, військовими формуваннями, правоохоронними органами у відповідності з Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами з урахуванням принципів і норм міжнародного права та загальних принципів військового мистецтва.

На ВМС ЗСУ покладено завдання щодо участі у боротьбі з міжнародним та внутрішнім тероризмом, піратством в усіх його проявах; участі у запобіганні незаконному транспортуванню зброї та наркотиків морським шляхом; боротьби з мінною небезпекою; пошуку і рятуванню на морі; виконання заходів з екологічної безпеки у морському просторі; надання допомоги центральним і місцевим органам виконавчої влади, місцевого самоврядування у проведенні пошукових та аварійно-рятувальних робіт під час ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; участі у миротворчих і гуманітарних операціях; сприяння об’єднанням, з’єднанням та частинам СВ; що діють на приморському напрямку; забезпечення безпеки морських перевезень.

Організаційно до складу ВМС входять командування, центри морських операцій та військ берегової оборони, дві військово-морські бази (Південна і Західна), бригади надводних кораблів, морська авіаційна бригада, окрема бригада берегової оборони, частини бойового та матеріально-технічного забезпечення.

Родами військ ВМС ЗСУ є: надводні сили, підводні сили, морська авіація, війська берегової оборони, берегові ракетні війська та морська піхота.

Процес формування ВМС можна впевнено назвати одним із найбільш важких випробувань України на шляху побудови власних Збройних Сил. Він відбувався на базі Чорноморського Флоту (ЧФ) Радянського Союзу та, насправді, не може вважатись завершеним до тих пір, поки на території України продовжує базуватись ЧФ Російської Федерації.

Всього за станом на січень 1992 року ЧФ СРСР мав: 18 дизельних підводних човнів (з них 16 тактичних), 38 бойових кораблів (5 крейсерів, 26 фрегатів, 7 есмінець), 60 патрульних суден, 30 мінних тральщиків, 16 амфібійних суден і 140 інших бойових човнів. Авіація Чорноморського флоту мала у своєму складі 163 бойових літаки і 85 бойових вертольотів³¹.

Вперше принципова домовленість між Україною і Російською Федерацією з зазначеного питання була досягнута в ході переговорів 11 січня 1992 року державних делегацій

³¹ Маначинський О.Я. та інші. Збройні Сили України: стан та проблеми розбудови. // <http://www.niss.gov.ua/book/Manach/index.htm>

³² Сайт Верховної Ради України // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=209%2F92>

України і Російської Федерації, на яких було підписане спільне “Комюніке про переговори державних делегацій України і Російської Федерації з воєнно-політичних питань”. В ньому визначалось, що частина дислокованих в Україні сил ЧФ безпосередньо входить до складу Збройних Сил України.

Президент України своїм указом від 5 квітня 1992 року № 209 “Про невідкладні заходи по будівництву Збройних Сил України”³² постановив сформувати ВМС України на базі сил ЧФ, дислокованих на території України, та поставив завдання Міністерству оборони України приступити до формування органів управління ВМС України.

З метою усунення військово-політичних інцидентів 3 серпня 1992 року відбулася зустріч між президентами України та Росії у ході якої була підписана “Угода між Україною і Російською Федерацією про принципи формування ВМС України і Військово-Морського Флоту Росії на базі ЧФ колишнього СРСР”³³. Але зазначена угода не забезпечила прозорості процесу та не надала механізмів практичної реалізації підписаних домовленостей. Напруженість навколо цього питання продовжувала загострюватись.

Тому, 17 червня 1993 року на зустрічі президентів України і Росії у Москві підписано чергову Угоду про невідкладні заходи щодо формування ВМС України і ЧФ РФ на базі ЧФ колишнього СРСР³⁴, у якій було сплановано розподіл останнього за принципом 50 на 50 відсотків.

З вересня відбулася друга за 1993 рік зустріч президентів України та Росії щодо подальшої долі ЧФ. Відповідно до Угоди ЧФ мав бути виведений зі складу об’єднаних Збройних Сил Співдружності Незалежних Держав і підпорядкований президентам України і Росії. На формування флотів було відведено перехідний період до 1995 року. 9 червня 1995 року між Україною і Росією було підписано “Угоду між Україною і Російською Федерацією по ЧФ”³⁵, яка визначила параметри розподілу ЧФ.

Остаточо всі питання стосовно розподілу ЧФ СРСР були визначені 28 травня 1997 року в “Угоді між Україною та Російською Федерацією про параметри поділу ЧФ”³⁶.

Безпосередньо розподіл ЧФ колишнього СРСР завершився в другій половині 1997 року. ВМС України було передано 43 бойових корабля, 132 судна та катери, 12 літаків, 30 гелікоптерів, 227 берегових об’єктів, а також велику кількість техніки, озброєння, боєприпасів та іншого майна³⁷.

Незважаючи на існуючі об’єктивні перешкоди, структура ВМС України динамічно розвивалась. Якщо у 1993 році у складі ВМС було близько 30 військових частин та установ, то вже у 1997 році було майже 300 військових частин, установ та закладів чисельністю особового складу понад 16 тисяч чоловік. На отриманих від ЧФ РФ фондах, кораблях та суднах були сформовані військові організми, які стали основою створення частин бойового, тилового і технічного забезпечення.

³³ Сайт Верховної Ради України // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_020

³⁴ Сайт Верховної Ради України // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_046

³⁵ Сайт Верховної Ради України // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_082

³⁶ Сайт Верховної Ради України // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_075

³⁷ Міністерство оборони України // <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&=structure=vms>



Мал. 8.20: Організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил, 2005 рік

З метою удосконалення структури та приведення її у відповідність до покладених на ВМС завдань:

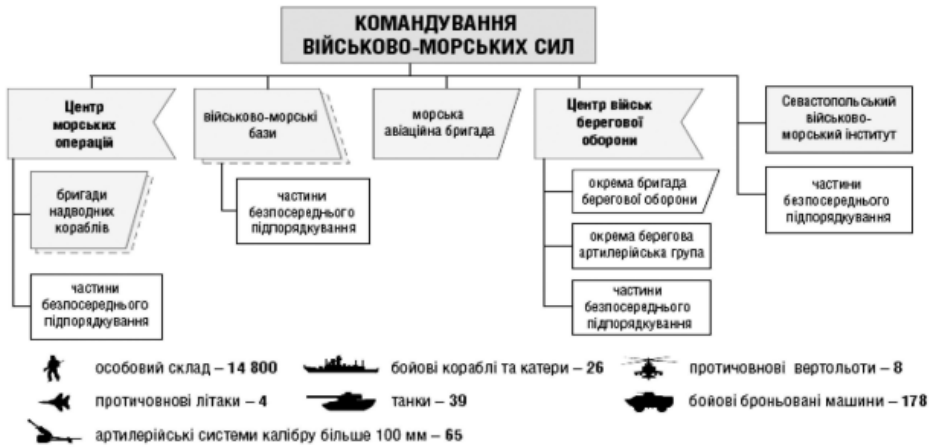
- у 1996 році сформовані Західний та Південний морські райони, які у 2004 році перетворені відповідно у Західну та Південну військово-морські бази;
- у 2001 році створено оперативно-тактичне об'єднання ВМС – ескадру різнорідних сил, до складу якої увійшли бригади надводних кораблів;
- у 2003 році прийнято зі складу СВ ЗСУ армійський корпус, який був перетворений у Командування військ берегової оборони (Мал. 8.20).

З 2006 року ВМС основні зусилля спрямовують на виконання завдань Державної програми розвитку ЗСУ на 2006 – 2011 роки, заходи якої направлені на досягнення якісно нових параметрів щодо структури, складу, рівня підготовки та взаємосумісності з флотами країн-членів НАТО.

З цією метою протягом 2006 – 2007 років у ВМС ЗСУ створені Центр морських операцій на базі ескадри різнорідних сил, Центр військ берегової оборони, первинний національний контактний пункт для підтримання взаємодії з учасниками операції НАТО в Середземному морі "Активні зусилля", удосконалені структури військово-морських баз, морської авіаційної бригади та бригади берегової оборони.

Первинний національний Контактний пункт цілодобово здійснює обмін інформацією між командуванням ВМС та командуванням морського компоненту Регіонального командування Об'єднаних Збройних Сил НАТО "Південь" (м. Неаполь, Італія) з питань моніторингу судноплавства, ймовірної терористичної та іншої незаконної діяльності на морських комунікаціях у Чорному, Середземному морях та у портах України.

Враховуючи, що в рамках виконання Державної програми сплановано командування видів ЗСУ, в тому числі ВМС, трансформувати у штаби видів, у 2008 році здійснювалися під-



Мал. 8.21: Організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил, 2008 рік

готовчі заходи зі створення перспективного штабу ВМС, на який будуть покладені функції адміністративного управління підготовкою військ (сил) та територіальною обороною у межах Автономної Республіки Крим (Мал. 8.21, 8.22).

З погляду на ситуацію на Кримському півострові, наявність сил та засобів основні зусилля ВМС у 2009 році були спрямовані на нарощування військ берегової оборони, їх структурної реорганізації та підвищення рівня бойової готовності, який забезпечить виконання всього спектру покладених завдань.

Як і для решти ЗСУ, негативний вплив на якість виконання ВМС завдань Державної програми має рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Особливо це стосується стану озброєння та військової техніки. Одним із шляхів оновлення корабельного складу, який розглядається військово-політичним керівництвом держави, є придбання кораблів на вторинному ринку озброєнь. Хоча остаточного рішення з цього питання ще не прийнято.

Одночасно, існують також проблемні питання, що пов'язані з тимчасовим перебуванням ЧФ Російської Федерації на території України. Так, на діяльність ВМС впливає низка негативних чинників, які потребують вирішення на міждержавному рівні:

- приведення діяльності сил ЧФ Російської Федерації у відповідність до вимог Закону України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України»;
- неузгодженість порядку бойового застосування сил ЧФ Російської Федерації, які дислокуються на території України;
- невизначеність механізму заміни озброєнь сил ЧФ Російської Федерації, що дислокуються на території України;
- незавершеність передачі українській стороні навігаційно-гідрографічного обладнання, розміщеного на території України та у її прибережних водах.



Мал. 8.22: Організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил, перспектива, 2011 рік

Висновок

Трансформаційні процеси в міжнародних відносинах, перерозподіл сфер впливу на глобальному рівні супроводжуються посиленням загроз і викликів у сфері безпеки, таких як можливість втягнення України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами, збройні конфлікти за межами національної території, тероризм, у тому числі й міжнародний, тощо.

Стратегія розвитку ЗСУ обумовлена чітким визначенням зовнішньополітичного курсу нашої держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Євроатлантична модель ЗСУ визнана такою, що найбільшою мірою відповідає вимогам часу.

Втілення в життя такої моделі дасть змогу мати Збройні Сили, які б відповідали сучасним європейським стандартам, були добре підготовлені й оснащені, здатні до захисту державного суверенітету і територіальної цілісності країни, а також спроможні здійснювати посильний внесок у підтримання миру і стабільності в європейському регіоні.

Серед основних завдань, які поставлені перед ЗСУ, було і залишається підтримання достатнього рівня бойової і мобілізаційної готовності та боєздатності, участь у заходах щодо зміцнення довіри і безпеки, активна участь в операціях з підтримання і встановлення миру, участь у проведенні антитерористичних операцій на воєнних об'єктах і у випадку виникнення терористичної загрози безпеці держави ззовні.

Проблем, які супроводжують процес розвитку ЗСУ, достатньо. Але, незважаючи на складні обставини, воєнно-політичному керівництву держави вдалось, по можливості, мінімізувати наслідки об'єктивних причин та зберегти основу та ядро ЗСУ.

Протягом останніх років в українському війську відбулися значні зміни щодо запровадження сучасних стандартів військового управління, адаптації армії до нових викликів у сфері безпеки, досягнуто оптимальних параметрів складу та чисельності функціональних структур Збройних Сил.

В умовах обмеженого забезпечення потреб війська, керівництвом ЗСУ проводиться робота з підтримання достатнього рівня боєготовності та боєздатності військ (сил).

Одночасно, зміни в середовищі безпеки, нові виклики та загрози у військовій сфері, інші чинники вимагають проведення рішучих кроків з трансформації національних збройних сил, переведення їх на якісно нові стандарти, більш тісної інтеграції з іншими інститутами державної влади та кооперації в межах існуючої євроатлантичної системи безпеки.

Розвиток ЗСУ вже сьогодні повинен бути спрямований на досягнення тих якісних показників, які будуть необхідні для протистояння майбутнім викликам та загрозам. Масштабні трансформаційні заходи мають бути спрямовані на приведення темпів розвитку, якісних та кількісних показників ЗСУ у відповідність до швидкоплинних змін в світі, досягнення сучасних вимог та стандартів.

Проте, події останнього часу як всередині України, так і за її межами, вказують на те, що питання членства України в НАТО відкладається мінімум до того часу, доки українське суспільство переважною більшістю не підтримуватиме вступ до Альянсу та враховуючи, що Україна не є членом інших військових блоків та союзів, вимагають орієнтуватись на власні сили в питаннях захисту суверенітету та територіальної цілісності держави.

Це в свою чергу потребує перегляду раніше прийнятих довгострокових та середньострокових програм і планів розвитку, рішень щодо структури та чисельності ЗСУ. За словами міністра оборони України Єханурова Ю. І.: "Реальні темпи просування України до набуття членства в Альянсі виявилися дуже повільними. Водночас зростає інформаційний та економічний тиск з боку Російської Федерації, що значно змінює воєнно-політичну обстановку навколо України. Усі зазначені чинники обумовлюють необхідність переглянути сплановані раніше показники чисельності ЗСУ та покладатися на власні сили і засоби, а не на систему колективного забезпечення суверенітету та територіальної цілісності держави в середньостроковій перспективі"³⁸.

З погляду на це слід очікувати, що за результатами Оборонного огляду³⁹, який проводиться в Україні з 2008 року та мав завершитись наприкінці 2009 року, будуть уточнені напрями, шляхи розвитку ЗСУ та їх структура і склад.

³⁸ Єхануров Ю.І. "Воєнна безпека України: проблеми та напрями її зміцнення // Національна безпека: український вимір: щоквартальний, науковий збірник / РНБОУ, Інститут проблем національної безпеки. – К., 2008. – Вип. 1-2 (20-21).

³⁹ Указ Президента України від 27.06.2008 № 598/2008 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року "Про проведення оборонного огляду".

Подальші шляхи реформування правоохоронної діяльності в Україні

Лариса Криворучко

Питання реформування правоохоронних органів України виникло не сьогодні, воно є складним і тому розраховане на довгострокове вирішення за участю як державних органів, так і громадських організацій, і фактично є одним з ключових чинників національної безпеки держави.

Історія реформування правоохоронних органів нашої країни нараховує стільки ж років, скільки сама країна. На початку 90-х треба було забезпечити керованість держави і зберегти безпеку суспільства. Мова, по суті, йшла про виживання держави, необхідно було створити хоч якусь систему. Тому гостро проблему оптимізації правоохоронних органів тоді не ставили. Можна констатувати, що система правоохоронних органів, яка склалася в Україні, практично повністю відтворює за назвами, формою та змістом діяльності схему радянської моделі. Слід зазначити, що з моменту проголошення незалежності України змінювалась структура правоохоронних органів, їхні функції, але глибинних змін не сталося. В Україні радянська система органів внутрішніх справ зберегла надмірну централізацію, мілітаризацію, бюрократизм, авторитарно-дисциплінарну систему управління.

Однією з найбільш кричущих вад цієї системи є збереження багатьох формальних показників роботи, наслідком чого є застосування тортур, необґрунтованих затримань громадян, інших порушень законів, заполітизованість і значна корумпованість особового складу. Як наслідок, це призвело до низького рівня довіри населення до міліції, критичних оцінок міжнародних експертів.

Створені передумови для реформування правоохоронних органів у напрямі подальшої демократизації, гуманізації, посилення захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини відповід-

* Лариса Криворучко, кандидат юридичних наук

но до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейським та світовим співтовариством. Необхідність системного реформування правоохоронних органів є загально визнаною і усвідомлюється всіма основними політичними силами в Україні. Реформування правоохоронних органів є конституційною вимогою, яка залишається невиконаною з 1996 року. Пунктом 9 Перехідних положень (Розділ XV Конституції України), який не зазнав змін в рамках конституційної реформи, передбачається формування в Україні «системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування», в результаті чого мають змінитись функції та задачі прокуратури, як і інших правоохоронних органів. Правоохоронна система, яка б функціонувала згідно нових принципів, що відповідають європейським нормам, досі не сформована, а відповідне законодавство не розроблене і не введено у дію. Кримінально-процесуальне законодавство в останні роки зазнало змін, які були спрямовані на реалізацію вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Прийняті зміни та поправки у Кримінальному кодексі України, Кримінально-виконавчому кодексі України та інших нормативно-правових актах були необхідними та актуальними.

У 2000 році було створено комісію з реформування правоохоронних органів на чолі з Президентом України, яка збиралася кілька разів, але серйозних рішень не ухвалювала.

Протягом 2005–2007 років відбувалась розробка концептуальних документів щодо реформування правоохоронних органів в рамках роботи двох комісій: Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів, створеної Указом Президента України № 834/2005 від 23 травня 2005 року (втратив чинність на підставі Указу № 340/2006 від 03.05.2006), та Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, створеної №1049/2005 від 5 липня 2005 року. Перша з цих комісій розробила «Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України», друга – «Концепцію державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні». У 2005 році Рада національної безпеки і оборони (РНБО) України затвердила концепцію реформування правоохоронних органів. Було прийнято концепцію реформування правоохоронних органів, за основу якої взято принцип захисту конституційних прав громадян. На засіданні РНБО 7 березня 2006 року, яке було присвячене реформуванню правоохоронних органів, головував Президент України Віктор Ющенко.

У квітні 2007 р. Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права оприлюднила свою концепцію реформування правоохоронних органів. В її основу було покладено структурно-функціональний підхід. За цією концепцією реформа має охопити кримінальне право, кримінальний процес, окремі правоохоронні інституції та порядок виконання судових рішень. Реформа повинна початись з докорінних змін кримі-

¹ Бізнес-середовище в Україні. // Міжнар. фінансова корпорація, 2003.

² Бова А.А. Проблема довіри населення України до міліції (соціологічний аналіз) // Молода нація. Альманах. – 1999. – Вип. 6.

³ Бова А. Довіра до соціальних інститутів: крос-національні зіставлення // Соціальна психологія. - 2004. - № 2 (4). – С. 90-99

⁴ Венедиктов В.С., Зозуля І.В. Проблеми реформування системи МВС України. –Ужгород: ВАТ "Патент". 2005.

нального та кримінально-процесуального кодексів. На основі цього мають відбутись інституційні перетворення, забезпечені прийняттям нових редакцій цілої низки законів (зокрема «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про міліцію» та інші). В лютому 2008 року РНБО розглядало хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів (Указ Президента України №311/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»).

Водночас не було здійснено спроб кваліфіковано встановити, що ж становить ця система, які її складники, які механізми взаємодії регулюють відносини всередині цієї системи. Через відсутність такого аналізу спроби впливати на правовідносини, які регулюють діяльність правоохоронного механізму держави, мали епізодично-хаотичний характер, їм бракувало логічної послідовності та завершеності в діях.

Життєва важливість реформи правоохоронних органів України, необхідність належного забезпечення національної безпеки потребує максимально обережного, науково обґрунтованого підходу як до опрацювання концептуальних моментів, так і, насамперед, до здійснення конкретних кроків щодо реформування. Проблема системного реформування правоохоронних органів досі перебуває на стадії концептуального осмислення та далека від вирішення. Причиною є складність цього процесу і невизначеність багатьох його складових. Перш за все це стосується самого об'єкту реформ.

Докорінні зміни в соціально-політичних та інших умовах життя суспільства і держави на теперішньому етапі розвитку України накладають певні вимоги до змін у правоохоронній системі. Основною проблемою залишається невідповідність заходів у сфері боротьби зі злочинністю сучасним тенденціям її розвитку та масштабам поширення. Особливо це стосується тяжких злочинів, зокрема в економіці. Здійснивши європейський вибір, наша країна взяла на себе зобов'язання – змінити роль та функції правоохоронних органів, які б відповідали принципам Ради Європи згідно із Висновком Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року. Аналіз заходів, вжитих Україною на реалізацію цих зобов'язань, проведений Моніторинговим комітетом ПАРЕ (Резолюція № 1466 (2005) про виконання обов'язків та зобов'язань Україною), констатує як позитивні, так і негативні тенденції у цьому процесі, але, врешті-решт, відмічає прогресивні зрушення на шляху реформування правоохоронних органів, що відбулись після зміни політичного керівництва держави внаслідок "помаранчевої" революції 2004 року.

Реформування правоохоронних органів передбачає також створення організаційно-правового підґрунтя забезпечення керованості силами, задіяними у боротьбі зі злочинністю, підвищення ефективності їх діяльності. Чинне законодавство спричиняє дублювання функцій і завдань правоохоронних органів, у тому числі спеціального призначення.

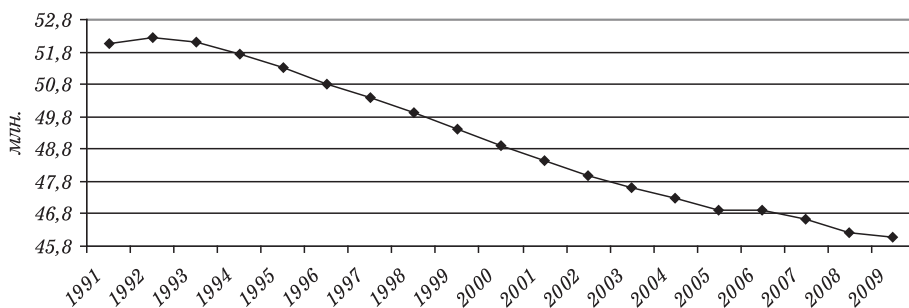
Розробка шляхів та застосування механізмів боротьби зі злочинністю є невід'ємною частиною діяльності державних органів та громадськості. Прийняття комплексних ефективних заходів щодо боротьби з цим злом є загальнонаціональною справою, яка має бути системною, послідовною та узгодженою, мати правове, організаційне, фінансове, матеріально-технічне й наукове забезпечення.

Пріоритетним напрямом залишається вдосконалення законодавства шляхом внесення змін та прийняття нових законів, що обумовлюється змінами до Конституції України, приведення чинного законодавства у відповідність до Основного Закону та адаптації чинного законодавства до норм європейського і міжнародного права.

Однак, для подальшого реформування необхідно розглянути усі чинники та складові, які виникли в останній час і мають певний вплив на правоохоронну систему та національну безпеку. На засіданні РНБО 7 березня 2006 року, яке було присвячене реформуванню правоохоронних органів, секретар РНБО Анатолій Кінах констатував наявність глибоких системних проблем у правоохоронних органах України.

Аналіз національного законодавства та міжнародно-правових актів, до яких приєдналася Україна, дає підстави стверджувати, що в цілому у країні існує правова основа, необхідна для функціонування системи демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами.

На початку нашого невеликого аналізу бажано врахувати основні глобальні чинники, які мають суттєвий вплив на правоохоронну діяльність. Одним із перших встає питання чисельності населення України. Від цієї складової залежить не тільки демографічна картина у державі але і стан правоохоронних органів, їх чисельність. Відразу можна констатувати: чисельність українців починаючи з 1993 року знижується і на 1 травня 2009 року складала 46,06 млн осіб. Це на 13,4% менше ніж максимально зафіксована чисельність українців (Мал. 9.1). Логічно передбачити, що існує залежність між чисельністю населення та кількістю працівників міліції в Україні. Ось тут виникає перша проблема, яка стосується кадрової політики в МВС – за останні роки кількість міліціонерів скоротилася більш ніж у 1,5 разі, а з урахуванням некомплекту – зменшення ще більше. За даними МВС, загальний штатний некомплект кадрів в органах внутрішніх справ у 2003 році в порівнянні з 2002 роком збільшився з 15,5 тис. посад до 19,4 тис. (з яких 7,3 тис. штатних посад повинні комплектуватися випускниками ВНЗ), що складає 3,9 тис. осіб або 20,2%. Не збільшувалася чисельність особового складу МВС України і в 2009 році. Про це йдеться в постанові КМУ №1036 від 26 листопада 2008 р.



Мал. 9.1. Чисельність населення України по роках.

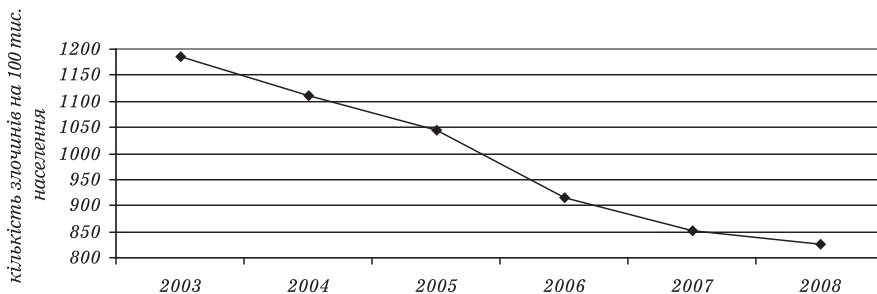
Система правоохоронних органів України, безумовно, потребує докорінного структурного реформування, зважаючи на існуючі в ній проблеми. Існування проблем у правоохоронній системі обумовлене, у першу чергу, протекціонізмом в організаційно-кадровій роботі, фактами поширення кар'єризму і кон'юнктурності, бюрократизацією, податливістю правоохоронної системи політичному впливу, і, що дуже принципово, – слабкістю демократичного, цивільного контролю з боку суспільства за діяльністю правоохоронних органів.

Не можна підходити до реформування системних питань тільки за рахунок кадрових змін. Звільнення усього керівного складу, а також їх підлеглих, набір нових кадрів на їх місця призведе тільки до погіршення загального стану у правоохоронній діяльності, внутрішній та національній безпеці України. За останні 4 – 5 років спостерігається не зовсім здорова тенденція, коли з призначенням нового Генерального прокурора, міністра внутрішніх справ, голови ДПА України починається масове перетасування кадрів: змінюються всі заступники керівника центрального апарату, начальники главків, керівники обласних ланок, управлінь і відділів, закінчуючи міськрайкерівниками відповідних служб. Звільняти спеціалістів усіх рівнів необхідно тільки за фаховою ознакою. Більшість реалізованих чи пропонованих адміністративно-управлінських новацій недостатньо впливає на реформування правоохоронної системи, про що свідчить відсутність позитивних якісних зрушень у її функціонуванні, наслідком чого є численні звернення громадян до вищих владних інстанцій зі скаргами на незаконні дії або бездіяльність правоохоронців, їхнє свавілля, грубощі та неповагу до людини, а то й з проханням захистити їх від працівників правоохоронних органів. Безумовного вирішення потребує комплекс питань соціального і правового захисту співробітників правоохоронних органів, підвищення їхньої мотивації щодо якості кадрової політики.

Чисельний склад працівників МВС України повинен залежати не тільки від кількості населення але і території України. Кадрові питання дуже гостро стоять перед МВС України і вони потребують швидкого вирішення, але розглядати комплексну проблему кадрового забезпечення в цій статті не доцільно.

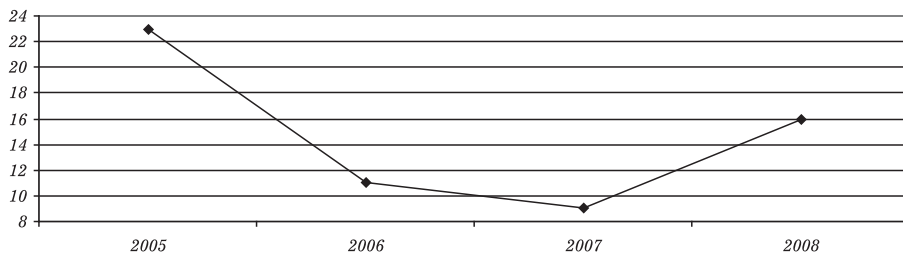
Інше глобальне питання сьогодення, яке необхідно врахувати при огляді перспектив реформування правоохоронної діяльності, – це всесвітня економічна криза. Нажаль, економічна криза серед усіх європейських країн більш суттєво вплинула на Україну. Основна дія кризи припала на економічний сектор, потягла збільшення інфляції, зниження темпів росту валового продукту, збільшення безробіття, відносно зниження заробітної плати і т.п. З точки зору правоохоронних органів кризові явища призвели до соціальних негараздів, зростання рівня злочинності у першому півріччі на 15%, до зменшення фінансування органів та підрозділів внутрішніх справ, погіршення матеріального забезпечення. Існують серйозні питання щодо матеріально-технічного, фінансового та іншого забезпечення діяльності правоохоронців.

У результаті економічної кризи зростає соціальна напруга не тільки в країні але й у правоохоронних органах. В кінцевому рахунку відбувається погіршення умов несення служби працівниками міліції, а це вже суттєвий чинник впливу на зміни у системі МВС, насамперед, на протидію злочинності, хоча в останній час фіксується зниження її рівня (Мал. 9.2).

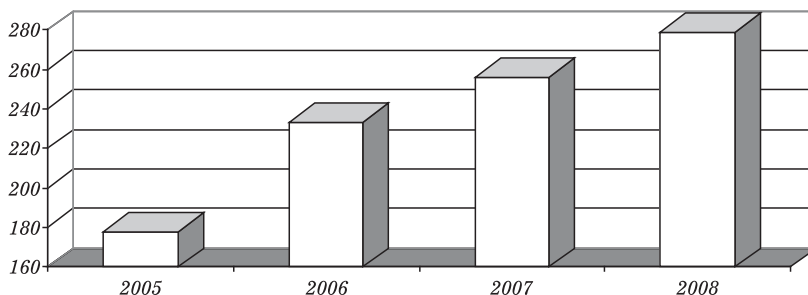


Мал. 9.2. Коефіцієнт злочинності в Україні по роках.

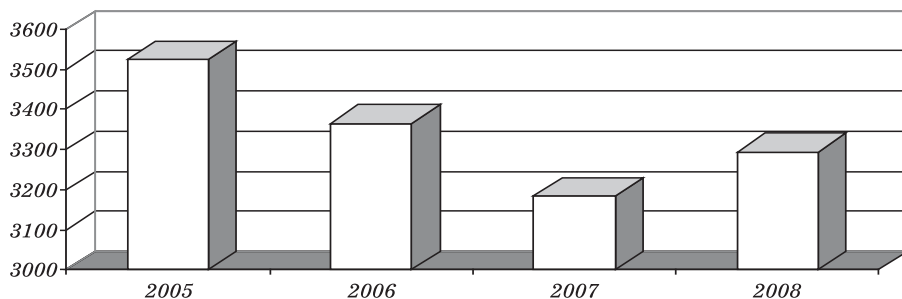
На цій стадії виникає необхідність глибокого аналізу стану злочинності в Україні з метою подальшого реформування правоохоронної системи. Основні показники правоохоронної діяльності в Україні мають позитивну динаміку, але необхідно враховувати будь-які тенденції та зміни у цій сфері. Насамперед, необхідно враховувати негативні тенденції з метою покращення стану справ, розглянути їх причини, складові, можливий подальший розвиток. Для цього необхідно впровадити системний підхід до накопичення інформації, аналізу, оцінки обстановки, розрахунків і т.д. Концептуальні зміни у правоохоронній системі не можливі без розгляду основних тенденцій у світі, в Україні, в правоохоронних органах, в злочинному світі. На мал. 9.3 – 9.7 наведені деякі негативні тенденції у скоєнні злочинів в Україні.



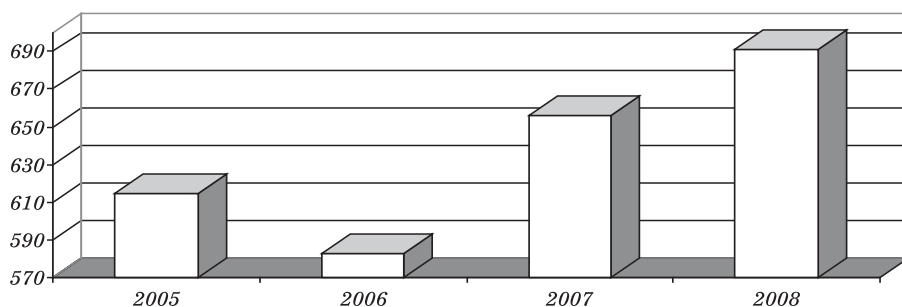
Мал. 9.3. Створення злочинних організацій.



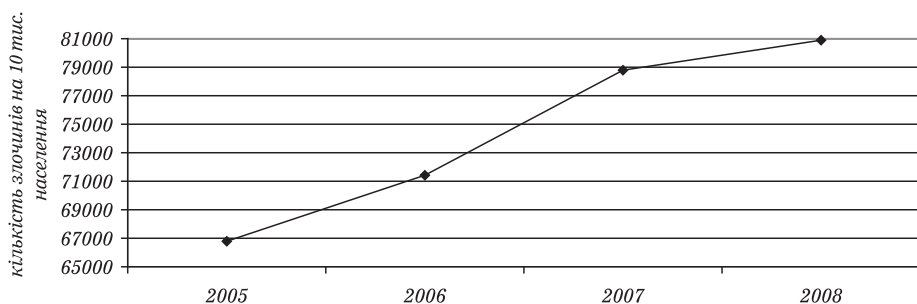
Мал. 9.4. Незаконне позбавлення волі або викрадення людини.



Мал. 9.5. Злочини у сфері банківської діяльності.



Мал. 9.6. Злочини у сфері високих інформаційних технологій.



Мал. 9.7. Рівень злочинності невеликої тяжкості на 10 тис. населення.

Вже зараз помітна одна суттєва тенденція у вчинених злочинах: збільшується рівень злочинності у високотехнологічних сферах (інформаційні технології, банківська система), а також збільшується кількість злочинів добре спланованих та підготовлених, для підготовки яких залучені спеціалісти, у тому числі і правоохоронці (викрадення людей, утворення організованих злочинних груп). Це дуже серйозні прояви, мова йде про суттєве «професійне зростання» злочинного світу, який постійно удосконалюється, змінюється соціально,

економічно, психологічно і технічно. Як показало опитування працівників міліції, 90% вважають, що технічне озброєння злочинного світу краще, ніж правоохоронних органів. На посилені темпи росту організованої злочинності правоохоронні органи України поки не можуть адекватно реагувати.

В той же час з мал. 9.7 видно, що кожний рік спостерігається зростання кількості злочинів невеликої тяжкості. Це відбувається за рахунок зміни пріоритетів правоохоронної діяльності, особливо за останні роки. Керівництво держави та правоохоронних органів постійно стверджує, що необхідно посилити, а потім і зовсім зосередитися на розкритті резонансних та гучних справ, діяльності злочинних груп, на злочинах, які завдають значну економічну шкоду. Міліція зорієнтувалася на ці справи і недооцінює значення дрібних злочинів, на яких «плану» не зробиш.

Звідси постає гостра необхідність подальшого реформування правоохоронної системи, визначення системи пріоритетів правоохоронної діяльності. Для кожного працівника міліції повинна бути зрозуміла «система координат», в якій він виконує свої службові обов'язки. Минулого року, з приводу прийняття проектів Постанови та Закону, а також обговорення інших питань, що стосуються реформування правоохоронної системи в нашій державі, відбулася прес-конференція народних депутатів України – Святослава Олійника та Василя Грицака, на якій вони презентували пріоритети діяльності правоохоронних органів. Постановою передбачається затвердження таких пріоритетних напрямів у діяльності правоохоронних органів:

1. Захист людини (її життя і здоров'я, честі та гідності);
2. Законність при використанні бюджетних коштів;
3. Боротьба з корупцією;
4. Забезпечення інтересів територіальної громади в процесі реалізації права комунальної власності;
5. Охорона праці.

Потребують вирішення і більш принципові та системні недоліки. Так, в Україні не існує чіткого законодавчо закріпленого переліку правоохоронних органів. Більш-менш загальний перелік зафіксовано у ст. 2 Закону України "Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів". Тому видається логічним віднести до правоохоронних органів саме ті, які у своїй постійній діяльності та за змістом основних завдань виконують функції охорони порушених прав і правозастосування щодо їх відновлення, здійснюють повсякденний захист прав, свобод та інтересів громадян від різноманітних злочинних посягань.

Правоохоронна діяльність – поняття багатовимірне, існує ціла низка міністерств і відомств, які мають завдання в цій сфері, тому повинен бути послідовний розподіл повноважень, крім того є ділянки де накладається підвищена відповідальність. Якщо це робиться послідовно, економічно та доцільно, системно, то це вимагає досить потужного координаційного механізму.

Однак, існує певна проблема, яка виникла ще у радянські часи. І полягає вона у надмірному нормативному закріпленню діяльності всіх без винятку органів і посадових осіб державної влади. Тому головним завданням у будь-якому реформаторстві є прийняття відпо-

відного нормативно-правового акту, який би не на папері урегулював існуючі проблеми, а як ці норми будуть діяти у практичній діяльності.

Основними цілями реформування правоохоронної діяльності є:

- кадрове питання;
- аналіз складових, які впливають на правоохоронну діяльність;
- визначення основних пріоритетів;
- визначення основних результатів реформування;
- нормативна база;
- ліквідація дублювання функцій різними правоохоронними органами;
- побудова системи за європейськими стандартами організації та ефективності.

Система оцінки правоохоронної діяльності має враховувати не лише такий, безумовно важливий показник, як розкриття злочинів, а й включати навантаження на працівників (а отже, і рівень кадрового забезпечення органу), громадську думку про окремі сторони діяльності органів внутрішніх справ.

Наступне велике питання, яке необхідно як враховувати при подальшому реформуванні правоохоронної діяльності, так і визначати її ефективність, є рівень довіри населення до правоохоронних органів. Рівень довіри населення до соціальних інститутів є важливим показником легітимності та ефективності державної влади. Ухвалена колегією МВС України Програма формування позитивного іміджу міліції України на 2003-2007 роки розглядала, насамперед, зусилля щодо реформування системи МВС. Необхідність наведення належного порядку в діяльності міліції усвідомлюють і більшість особового складу органів внутрішніх справ, що додає впевненості у правильності обраного шляху.

Усі органи та гілки влади, організації, формування, відомства орієнтуються у своїй ефективності за рахунок визначення ступеню довіри до них. Чим вищим є рівень довіри, тим вище оцінюється ефективність роботи. Одним із критеріїв ефективності діяльності міліції може виступати громадська думка. Соціологічна наука часто виступає як соціальна технологія, що дає змогу оцінити ситуацію у певній сфері, здійснити моніторинг явища та виробити на цій основі практичні рекомендації з удосконалення діяльності соціальної організації, виокремити категорії людей за ступенем довіри соціальному інституту.

Таблиця 9.1. Рейтинг довіри до соціальних інститутів і суб'єктів у світі у 2002 р.

Рівень і рейтинг довіри до:	Частка осіб, котрі виявляють деяку або значну довіру
армії	69
недержавних громадських організацій	59
системи освіти	62
ООН	55

релігійних інститутів	57
поліції	57
системи охорони здоров'я	57
Світової організації торгівлі	44
уряду	50
ЗМІ	49
профспілок	47
Світового банку	43
системи правосуддя	47
Міжнародного валютного фонду	39
транснаціональних компаній	39
великих національних компаній	42
парламенту	38

Як видно з таблиці 9.1, поліція у світі має достатньо високий рівень довіри серед населення. В країнах Європейського Союзу з боку населення притаманна довіра, насамперед, до інститутів безпеки, що забезпечують стабільність у країні (армія і поліція). Довіра населення до поліції у країнах Західної і Північної Європи пояснюється традиційно високою правосвідомістю, результативністю та продуктивністю (адекватністю, витратами бюджету) правоохоронців.

Про важливість такого феномену, як довіра, та його вимірювання свідчить порядок денний Світового економічного форуму у швейцарському Давосі у 2003 р., на якому компанія "Геллап Інтернешнел" (США) презентувала дані дослідження громадської думки. Було опитано близько 36.000 респондентів у 47 країнах світу. Результати соціологічного опитування "Голос народу" (2002 р.) свідчать, що поліції довіряють 57 % населення світу (6 місце у рейтингу із 17 соціальних інститутів). Показник довіри, поряд з іншими об'єктивними (статистичними) відомостями, міститься у Комплексній системі оцінки діяльності органів внутрішніх справ та окремих підрозділів, що запроваджена з 2002 року у Російській Федерації. Керівництво польської поліції звертає увагу на результати соціологічних опитувань (загальнодержавних, регіональних, тематичних), що проводять незалежні дослідницькі організації. На державні органи, зокрема поліцію, покладається низка соціально орієнтованих функцій. Для перевірки якості роботи правоохоронців в Європі, США та деяких інших країнах світу запровадженні незалежні опитування. В містах Австрії та Німеччини поліція виступає ініціатором вивчення громадської думки з питань довіри до правоохоронців, їх іміджу тощо.

Ряд міжнародних соціологічних проектів включає в опитувальники запитання щодо довіри до поліції. У Європі, зокрема під егідою Євросоюзу, реалізовано два проекти: "Євробарометр" (з 1972 р.) – соціологічне опитування близько 1.000 респондентів у кожній країні Євросоюзу, яке проводиться двічі на рік; та "Кандидати на вступ до Європи" (з осені 2001 р.), яке здійснюється щорічно з аналогічною вибіркою.

Згідно з результатами "Євробарометра" у 13 країнах-кандидатах поліція мала майже у півтора рази меншу довіру (42 %), ніж у діючих членах ЄС (65 %). Зокрема, Мальта (70 %), Туреччина (69 %), Кіпр (58 %) Угорщина (54 %), Естонія (47 %), Болгарія (45 %), Польща (43 %), Румунія (40 %), Словенія (37 %), Чехія (35 %), Латвія (34 %), Словаччина (32 %), Литва (31 %). Проект "Новий європейський барометр" (1998–2001 рр.) включає опитування населення трьох країн Балтії і чотирьох країн, що належали до колишнього Радянського Союзу, а також дев'яти країн з перехідною економікою. Згідно з даними цього проекту, довіряють поліції (міліції) 20 % населення Білорусі, 31 % – Болгарії, 19 % – Естонії, 27 % – Латвії, 26 % – Литви, 24 % – Молдови, 36 % – Польщі, 13 % – Росії, 24 % – Румунії, 24 % – Сербії, 21 % – Словаччини, 30 % – Словенії, 29 % – Угорщини, 17 % – України, 47 % – Хорватії, 40 % – Чехії (середній показник становить 27 %). Дані "Євробарометра" протягом останніх двох років свідчать, що найбільшою довірою у жителів Євросоюзу користуються армія та поліція. Зокрема, поліцію підтримує понад 60 % респондентів (перше або друге місце за рейтингом з 14 соціальних інститутів).

Якщо порівняти рівень довіри до міліції та інших владних структур, то їй довіряють дещо більше в порівнянні з Верховною Радою або Президентом і дещо менше в порівнянні з армією. У цілому довіру до всіх інститутів влади респонденти не відчують. Опитування "Ставлення громадян України до інституту виборів та наміри стосовно участі у виборах", яке було здійснено Центром Разумкова (квітень – травень 2004 року), засвідчило, що міліція отримала 3,62 бали за шкалою від 0 до 10 (чим краще ставлення – тим вище була оцінка). Аналогічні шкали (0 – цілковита недовіра, 10 – повна довіра) використовувалися в "Європейському соціальному дослідженні" (2005 рік). Середній бал довіри до поліції (міліції) населення Фінляндії – 8,0, Данії – 7,9, Ісландії – 7,3, Норвегії – 7,1, Швейцарії – 6,9, Ірландії – 6,6, Німеччини – 6,5, Люксембургу – 6,5, Швеції – 6,5, Австрії – 6,2, Великобританії – 6,1, Нідерландів – 6,0, Греції – 6,0, Іспанії – 5,9, Бельгії – 5,8, Естонії – 5,7, Франції – 5,6, Угорщини – 5,2, Португалії – 5,1, Словенії – 4,7, Польщі – 4,6, Словаччини – 4,3, Чехії – 4,2, України – 3,3 (в середньому, по зазначених країнах рівень довіри за десятибальною шкалою становить 5,9 бали).

В Україні рейтингом довіри до соціальних інститутів, зокрема й до міліції, цікавиться низка аналітичних установ, насамперед Інститут соціології Національної академії наук України, компанія "СОЦІС", Центр "СОЦІОПОЛІС". Дані моніторингових досліджень Українського інституту соціальних досліджень та Центру "Соціальний моніторинг" свідчать, що у грудні 2004 року тією чи іншою мірою міліції довіряло 39 % (прокуратурі – 38 %, СБУ – 42 %), у березні 2005 – 38 % (відповідно прокуратурі та СБУ – 36 % і 48 %), травні 2005 року – 36 % (36 % і 45 %), серпні-вересні 2005 року міліції довіряло 38 % (прокуратурі – 34 %, СБУ – 44 %). Згідно з даними Інституту соціології Національної академії наук України, за минулі 11 років (1994–2005 рр.) частка осіб, які тією чи іншою мірою довіряли міліції, становила 10–14 %. У грудні 2007 року громадяни України переважно не довіряли органам державної влади та державним інституціям. Найбільше громадян не довіряло правоохоронним органам: міліції (баланс довіри-недовіри становить -38%), судам (-37%) та прокуратурі (-30%). Конституційному суду теж переважно не довіряли (-22%). Дещо менші показники недовіри до Верховної Ради (-19%), Президента України (-17%), місцевої влади (-15%) та Уряду (-14%).

Рівень довіри до міліції в цілому впливає на рівень довіри до окремих служб. При вимірі зв'язку рівня довіри до органів внутрішніх справ (ОВС) із рівнем довіри до слідчих, патрульно-постової служби (ППС), карного розшуку, ДАІ, дільничних, коефіцієнт кореляції Пірсона дорівнював 0,6 в усіх випадках. Таким чином, населення практично не розрізняє служби МВС, й оцінка одного підрозділу, із роботою якого люди частіше усього зіштовхуються (а це, як правило, ППС і ДАІ), переноситься на інші підрозділи й органи внутрішніх справ у цілому. На довірі до ОВС практично не позначаються соціально-демографічні характеристики респондентів. Рівень довіри до окремих служб тих респондентів, що контактували з цими службами, в порівнянні з даними загального масиву є більш низький (таблиця 9.2). Ступінь довіри до різних служб ОВС відбитий в таблиці у вигляді індексу, що коливається від -1 (відсутність довіри) до +1 (повна довіра).

Таблиця 9.2. Рівень довіри до різних служб ОВС у респондентів, що контактували з цими службами

Підрозділи ОВС	Індекс довіри
ППС	-0,37
ДАІ	-0,35
Слідчий відділ	-0,12
Карний розшук	+0,02
Дільничні інспектори	+0,07

Низька оцінка роботи правоохоронних органів є специфічною рисою свідомості респондентів, які пережили суспільну трансформацію, особливо республік колишнього СРСР. Правоохоронну систему більшість громадян сприймали як механізм репресій і тиску держави та її окремих представників на економічних конкурентів і політичних опонентів. Поглиблений статистичний аналіз даних, зібраних Інститутом соціології НАН України, засвідчив, що структура довіри до різних інститутів є багатовимірною. Якщо людина в цілому довіряє органам державної влади, вона довіряє і міліції. Недовірливе ставлення до міліції має і свої історичні корені (асоціація з репресивним органом), більше 20 % підприємців ставляться до цього правоохоронного органу як до перешкоди. Крім того, сталася велика кількість резонансних злочинів, а якщо не злочинів, то подій, що залишилися без відповіді. З'явилося багато прикладів, коли причетними до злочинів були люди, що працюють або працювали в правоохоронних органах. До того ж і повсякденні контакти, що мають громадяни нашої держави з представниками правоохоронних органів, не додають оптимізму щодо того, що ці установи покликані захищати громадян.

За даними вітчизняних репрезентативних опитувань, міліція майже завжди отримувала низькі оцінки довіри населення. Доволі стале значення цього показника важко інтерпретувати у зв'язку з оцінкою міліції. Краще звернути увагу на такі аспекти громадської думки, як конкретні факти діяльності міліції, задоволеність її роботою, якість надання нею послуг,

тощо. Порядок оцінки діяльності органів внутрішніх справ України у загальному вигляді мав би включати аналіз основних статистичних показників боротьби зі злочинністю (визначений із дотриманням реєстраційної дисципліни), результатів вивчення громадської думки, якісну характеристику стану протидії криміналітету в країні та її регіонах.

Рівень довіри населення до будь-якого органу або відомства майже завжди асоціюється і залежить від їх корумпованості. Корупція серед правоохоронців також не раз ставала джерелом обурення населення, ці питання неодноразово обговорювалися керівництвом країни, МВС. Населення дуже негативно сприймає корупцію у лавах МВС. Наприклад, в межах проекту "Голос народу" здійснювалося дослідження установок населення різних країн щодо корупції. Респондентам пропонувалося обрати інституцію, в якій було б доцільно усунути корупцію в першу чергу. Майже третина респондентів (29,7 %) бажала б зменшити корупцію у політичних структурах, 13,7 % – в судах, 11,5 % – у міліції, 8,4 % – у сфері медичних послуг, 7,5 % – в системі освіти, 7 % – у сфері ліцензування бізнесу, 5,2 % – у податкових органах, 4,2 % – у митних органах, 4,1 % – у комунальній системі (телефонна служба тощо), 3,3 % – у паспортно-імміграційній службі, 3,1 % – у приватному секторі.

Цікавим є вплив рівня довіри на стереотипи, що розділяються населенням про міліцію. У цілому можна сказати, що чим більше довіряють люди міліції, тим більше позитивним є образ міліції в їхній свідомості. У таблиці 9.3 надані індекси відмінності міліції від інших фахових груп за низкою критеріїв із погляду респондентів. Критерії оцінки: -1 – відмінність міліції в гірший бік, +1 – у кращий бік. Як видно з таблиці стереотип міліціонера-хабарника знаходиться на першому місці.

Таблиця 9.3. Вплив довіри до міліції на образ ОВС у масовій свідомості

Відмінність працівників міліції від інших професійних груп	Рівень довіри		
	Низький	Середній	Високий
За рівнем хабарництва	-0.49	-0.2	-0.04
За рівнем агресивності	-0.45	-0.27	+0.04
За напругою і безпекою роботи	-0.17	-0.17	-0.27
За зв'язками із злочинним світом	-0.19	-0.03	+0.06
За рівнем пияцтва	-0.19	+0.11	+0.17
За рівнем життя	+0.16	+0.1	-0.09

Корупцію перемогти не можливо, але можливо створити таку ситуацію в якій зникає потреба в корупційних діяннях. Крім того необхідно змінити відносини у площині суспільство – держава у цій сфері, а саме демонополізувати право держави на право єдиної думки у сфері безпеки та оборони.

З урахуванням вищесказаного про імідж та рівень довіри можна визначити загальну мету у реформуванні правоохоронних органів:

- перетворення правоохоронних органів з механізму переслідування та репресій на механізм захисту та відновлення порушених прав громадян;
- відродження довіри до них, як до головного правозахисного елементу держави;
- ліквідація або зменшення в них рівня корупції

Відсутність сталого іміджу правоохоронних органів має як позитивні так і негативні сторони. У якості позитивних чинників — можливість конструювання сприятливого і зручного іміджу працівника міліції. До негативних чинників можна віднести те, що уявлення про правоохоронні органи мають суперечливий і стихійний характер.

Серед основних шляхів подолання недовіри населення можна виділити такі: більш ефективну роботу правоохоронних органів у сфері підтримки громадського порядку й розкриття злочинів; підвищення інформованості населення про діяльність силових структур, про колективні заходи безпеки і про ситуацію за місцем проживання. Підвищення авторитету органів внутрішніх справ шляхом усунення негативних факторів в їх діяльності, показ всього найкращого, що є в міліції, зміцнення партнерських стосунків з населенням. Звичайно ж, у цьому повинні брати участь і ЗМІ, яким слід би орієнтуватися не лише на сенсаційний підхід, а й на робочі моменти. На сьогоднішній день ЗМІ орієнтовані саме на сенсаційний підхід, що сприяє культивуванню страху серед певних верств населення.

Значна увага приділялася створенню позитивного громадського резонансу навколо діяльності органів внутрішніх справ, підвищенню престижу міліцейської професії. З цієї метою проведено акцію "Твій дільничний" спільно з редакцією "Робітничої газети". Суттєво сприяли поліпшенню іміджу міліції проведення брифінгів, прес-конференцій та „круглих столів” за участю керівництва ГУМВС, УМВС в регіонах. Підтвердили свою ефективність показово-розважальні заходи міліції, розміщення на рекламних щитах фотоматеріалів профілактичного та презентаційного характеру в місцях масового перебування громадян. Авторитет міліції визначається не лише її професійною діяльністю, а й зовнішнім виглядом та культурою кожного конкретного міліціонера.

Останньою складовою, яку ми розглянемо у цій статті, є відомча освіта та наукова основа реформування правоохоронної системи. Рівень освіти фахівців безпосередньо впливає на результати їх роботи і ставлення до них населення. Сучасний стан розбудови відомчої науки системи Міністерства внутрішніх справ характеризується зміцненням наукового забезпечення діяльності правоохоронних органів, наявністю сталих зв'язків між національними та зарубіжними науково-освітніми закладами, формуванням чисельних наукових шкіл, підвищенням кількості та якості наукових досліджень, присвячених як загальнотеоретичним, так і прикладним проблемам діяльності органів внутрішніх справ. Нині система освіти в органах внутрішніх справ включає в себе 12 вищих навчальних закладів, які мають стабільну тенденцію щодо розвитку й удосконалення.

Дуже просто змінити політику або декілька нормативних документів, але непросто змінити робочу культуру силового міністерства. Тут постає питання щодо можливості суспільства знати які рішення приймаються в міністерстві, ким вони прийняті і які наслідки прийняття цих рішень. Крім того, дуже важко провести реформування з людьми, які не навчені

у відкритій правовій культурі, які є байдужими або ворожими до реформи. Тому одним із завдань влади є створення критичної маси нових фахівців, які є прихильниками реформи і які знають для чого її проводити.

Незважаючи на розгалуженість мережі, сучасний стан наукових установ та вищих навчальних закладів у системі правоохоронних органів зумовлює необхідність посилення координації наукової та науково-технічної діяльності з метою розв'язання загальнодержавних завдань боротьби із злочинністю, забезпечення громадської і державної безпеки, усунення дублювання наукової тематики, нераціонального використання наукового потенціалу.

Освіта в правоохоронних органах також принципово не змінювалася, впровадження Болонського процесу у вищих навчальних закладах тільки поставило нові питання. Система вищої освіти МВС є головним важелем реформування. Кожен рік молоді фахівці після закінчення вищих навчальних закладів потрапляють для подальшого несення служби у головні та міські управління, районні відділки міліції. Від молодих спеціалістів залежить розуміння необхідності реформування, способів досягнення поставлених задач. Необхідно пам'ятати, що у органи внутрішніх справ приходять громадяни України, які не відрізняються від пересічних громадян. З урахуванням теми статті, справа закладів освіти МВС – підготувати майбутнього правоохоронця до подальших реформ. Не зрозумілим є зменшення навчального часу, зникнення нормативних навчальних дисциплін, скорочення первинної підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки.

Ставлення до наукової основи реформування було відображено у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. N 649-р «Про затвердження Концепції реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів». Основною метою реформування є забезпечення концентрації і підвищення ефективності використання наукового потенціалу з метою функціонування правоохоронної системи шляхом створення ефективного механізму взаємодії її суб'єктів, запровадження ефективної системи координації наукової та науково-технічної діяльності, створення належних умов для впровадження результатів наукових досліджень у практику. Таким чином, проблема реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів є комплексною і різноплановою.

Результати наукових досліджень постійно повинні оприлюднюватися та обговорюватися. Наприклад, Національний інститут проблем міжнародної безпеки разом з комітетами Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення і правоохоронної діяльності та національної безпеки і оборони разом з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами провів серію "круглих столів" та конференцій, присвячених реформуванню сектору безпеки, в тому числі і реформуванню правоохоронних органів. Концепція або стратегія, яка буде вироблена РНБО, рішення МВС повинні знайти своє широке висвітлення у ЗМІ та бути обговорені у широких наукових та експертних колах.

Реформування повинно охоплювати всі рівні функціонування правоохоронних органів, воно повинно бути комплексним та системним із залученням різних механізмів і інструментів. Одним із таких інструментів є широке залучення наукового та експертного співтовариства, суспільства в цілому до обговорення проблеми, демократичний цивільний контроль

за діяльністю правоохоронних органів з боку громадян та громадських організацій.

Ми виходимо з того, що в сучасних умовах наука в правоохоронних органах (МВС, СБУ, Прокуратурі, ДПА) покликана носити невідомчий характер, а бути невід'ємною, цілком інтегрованою частиною загальної науки, яка реалізується через відповідну систему закладів освіти вищого рівня акредитації та науково-дослідних установ.

Основними цілями реформування правоохоронної діяльності у сфері відомчої освіти та науково-дослідної діяльності можна вважати:

- визначення основної концепції реформування;
- опрацювання нових форм, методів та методик;
- поєднання результатів наукових досліджень з практичною діяльністю;
- опрацювання нормативної бази;
- підготовка майбутніх правоохоронців.

Суперечень у необхідності реформування правоохоронної системи не має, навпаки, існує твердження, що реформа правоохоронної системи є передумовою будь-яких інших реформ в Україні. Однак, для нормального перебігу, розвитку та подій реформування необхідно виконати прості вимоги:

- науковий підхід до реформування;
- відповідність реформ вимогам державного, європейського та міжнародного законодавства;
- наслідки реформування повинні бути підпорядковані загальній меті, яка має бути прозорою та зрозумілою для громадян країни;
- реформи у правоохоронних органах повинні бути скоординовані та інтегровані з відомчими планами та програмами;
- передбачене відповідне фінансування та матеріально-технічне забезпечення на проведення реформ.

Подальші шляхи реформування правоохоронної діяльності в Україні залежать від великої кількості чинників та складових як внутрішніх, так і зовнішніх. Ситуація в країні та у світі потребує постійного корегування вимог, способів, методів та методик досягнення позитивних результатів реформування. Суспільство за роки незалежності потребує більш докорінних змін, особливо у правоохоронній сфері. Захист життя, здоров'я, прав та свобод громадян від протиправних посягань в незалежній Україні повинні виконувати фахівці високого рівня, культурні та виховані міліціонери. В аналітичних наукових та науково-дослідних роботах на тему реформування правоохоронної діяльності можна глибоко розглянути усі складові та визначити основні шляхи подальшого перебігу реформування.

Розділ 10

«Інші» військові формування в Україні

Леонід Поляков

Вступ

У 1991 році Радянський Союз залишив Україні фрагменти своїх трьох основних структур безпеки: Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ (МВС) і Комітету державної безпеки (КДБ). На відміну від багатьох інших пост-комуністичних країн, які розпустили колишні мілітаризовані спецслужби, Україна вирішила будувати власний сектор безпеки на базі радянської спадщини. За роки незалежності кожний із спадкоємців тих трьох величезних радянських структур пережив загалом схожу еволюцію, яку характеризували розпад на численні дрібніші компоненти та повільна демілітаризація.

Не було проблем, пов'язаних з відокремленням військ Цивільної оборони і залізничних військ від Міністерства оборони та їх підпорядкуванням Міністерству з питань надзвичайних ситуацій та Міністерству транспорту відповідно. Обидва формування не мають внутрішніх політичних функцій безпеки, і сьогодні вже або повністю трансформовані, як колишні війська Цивільної оборони (у воєнізовані професійні підрозділи), або скоро будуть трансформовані, як колишні залізничні війська (в даний час – Державна спеціальна служба транспорту¹).

¹ Це військове формування не обговорюється у даному дослідженні, оскільки сьогодні практично немає підстав тримати Державну спеціальну службу транспорту у нинішньому статусі або навіть розглядати її як структуру безпеки взагалі. Служба поступово скорочується від її поточної чисельності близько 8 тисяч осіб, а її перетворення у більш оцивільнену структуру, на зразок колишніх військ Цивільної оборони, є лише питанням часу. Також є декілька інших силових структур в Україні, таких як Державний департамент з питань виконання покарань чи Державна митна служба, які або не мають взагалі, або мають дуже віддалену схожість з «військовими формуваннями» і тому не аналізуються у цьому дослідженні. Водночас, деякі колишні «інші» військові формування хоч формально й змінили статус з «військового формування» на «правоохоронний орган спеціального призначення» або на «центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом», однак зберігають достатньо колишніх мілітаризованих ознак для того, щоб розглядати їх тут як по-суті «військові формування».

Але трансформація колишніх радянських внутрішніх військ МВС та декількох фрагментів колишнього КДБ, які мали багато функцій контролю за населенням, в тому числі за політичною елітою і військовими, як видається, відбувалася набагато повільніше, а їхні спадкоємці все ще здатні спровокувати напруженість і політичні конфлікти.

Структурно, сектор безпеки сучасної демократичної країни також загалом складається з трьох основних складових: оборони, розвідки та правоохоронних органів. Однак, у сучасній Україні межі між цими складовими розмиті, вони зберегли більше елементів радянської спадщини, ніж є прийнятним для демократичної держави. Безперервна політична боротьба за контроль над структурами внутрішньої безпеки, а також залишки мілітаризованої радянської традиції значною мірою сприяли затримкам у реформуванні сектора безпеки України. Тому важливими наступними заходами реформування сектора безпеки України, які потребують дещо більшої уваги, якщо членство в ЄС і НАТО дійсно бажане, мають стати не лише реформи Збройних Сил, але й усіх "інших" військових формувань.

У пост-радянській теорії, що сформувалася в Україні та деяких інших країнах СНД (Білорусь, Казахстан і Росія), Збройні Сили та "інші військові формування" входять до складу "Военної організації держави".² При цьому, ці "інші" військові формування, як правило, мають двоїтий характер: у той час, як їм дійсно визначені деякі допоміжні оборонні завдання, юридично за своїм основним призначенням вони є правоохоронними (або розвідувальними) органами.

Хоча сусіди на заході, колишні члени Варшавського договору, а тепер члени ЄС і НАТО, вже трансформували аналогічні структури, Україна все ще має пройти певну відстань, щоб завершити їх перетворення відповідно до загальноприйнятих демократичних стандартів. Це стосується перш за все Служби безпеки України (СБУ), внутрішніх військ МВС, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони (безпека вищих посадових осіб) та інших.

Ознакою українських "інших" військових формувань сьогодні є те, що вони і не "військові", і не "цивільні". У 2008-2009 роках процес їх трансформації являв собою суміш "реформи першого покоління" (реструктуризація та зміна підпорядкованості) і "реформи другого покоління" (з акцентом на зміцнення внутрішньої структури та процедурні вдосконалення). Багато джерел, у тому числі й публікації Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС), визначають військові формування, що не належать власне до збройних сил, як "парамілітарні" (paramilitary) – які є "чимось іншим, ніж військові", але дуже схожим на військові. Деякі українські структури безпеки, незважаючи на їх спеціальний статус, поки що також може бути охарактеризовано як "інші" військові формування. Цей термін було вибрано, щоб підкреслити існуюче українське явище, коли є Збройні Сили України і вісім(!) інших офіційних структур безпеки (причому, тут не враховуються міліція МВС, податкова міліція, підрозділи МНС, авіанагляд тощо), в яких персонал офіційно не лише за наявністю форми, за званнями (військовими, або спеціальними, які такі ж самі, як і військові), але й за правовим

² В Україні термін «військові формування» закріплений у Конституції, а термін «Военна організація» – у чинному законодавстві.

статусом та соціальними пільгами практично еквівалентний тим, хто служить у Збройних Силах. У контексті даного дослідження, назва "інші" військові формування підкреслює їх недостатньо реформований і, водночас, їх милітаризований характер, що свідчить про необхідність продовження реформ.

Це дослідження розглядає одну з найбільш актуальних практичних проблем на нинішньому етапі реформування сектору безпеки в Україні, тобто статус "інших" військових формувань та стан демократичного контролю над їх діяльністю через такі три загальних контексти:

- політичний ;
- безпековий;
- кращий досвід інших країн.

Міркування ґрунтуються на припущенні, що успішна трансформація військових формувань України:

- відбувається під впливом як політичного середовища, так і відомчих традицій;
- є ключем до успіху у зміцненні демократії в Україні;
- служить інтересам національної безпеки; та
- відповідає критеріям членства в ЄС і НАТО.

Рамки цього дослідження обмежені військовими формуваннями, багато з яких до цього часу ще не завершили "реформи першого покоління". Їх роль і місце у політико-безпековому порядку денному країни досі є суперечливими. Відповідно, система міліції МВС, незважаючи на її військово-подібну систему спеціальних звань, не є предметом даного дослідження, оскільки основні елементи її структури та функцій загалом вже усталені.

Україна успішно продемонструвала, що вона може трансформувати осколки колишньої Радянської Армії у національні Збройні Сили під демократичним контролем. Але спадщина минулого ще залишається у недостатньо реформованих військових формуваннях сектору розвідки, безпеки і правоохоронної діяльності. Якщо країна серйозно заявляє про свій намір вступити до ЄС і НАТО, то немає іншого вибору, ніж як продовжувати реформувати сектор безпеки і сприяти кращий досвід цих організацій.

Автор хотів би висловити щирі вдячність за сприяння у проведенні цього дослідження Голові Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони Анатолію Гриценку та заступнику директора ДКЗС Філіппу Флурі, а також подяку колишньому Секретарю Ради національної безпеки і оборони Володимирі Горбуліну, Голові СБУ Валентині Наливайченку, колишньому Голові Служби безпеки України Ігорю Смешку та голові підкомітету з питань державної безпеки Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони Олександрі Скибінецькому за їх інтелектуальний внесок у теорію і практику реформування сектору безпеки України, який слугував автору орієнтиром у цьому дослідженні. Найвища вдячність висловлюється також журналістам газети «Дзеркало Тижня» за їх невтомні зусилля з якісного освітлення проблем реформування сектору безпеки.

Автор отримав важливу підтримку від таких співробітників ДКЗС, як: заступник директора з операцій Іден Коул, старший науковий співробітник Гі Ж. де Хайнін, керівник офісу заступника ДКЗС Лоуренс Дюріг і запрошений експерт Теодора Фіор.

Велике спасибі тим друзям в Болгарії, які поділилися своїми думками і зробили внесок у дослідження. Це заступник Міністра внутрішніх справ Соня Янкулова, колишній заступник Міністра оборони Велізар Шаламанов, колишній Голова Національної комісії з безпеки Парламенту Дімітар Йончев, старший науковий співробітник Академії наук Тодор Тагарев, Посол Болгарії в Іраку Валері Ратчев, колишній радник Президента з питань національної безпеки Микола Слатінські, професор політології в Софійському університеті Тодор Танєв, старший консультант з програмного забезпечення Ілля Налбантов, військовий аташе Болгарії в Україні Костадин Миленков.

Спасибі тим колегам у Франції, які також зробили важливий внесок у дослідження. Це директор з міжнародних і стратегічних питань в Раді національної безпеки Маріон Парадас, директор Національного інституту перспективних досліджень безпеки П'єр Монцані, президент конституційного трибуналу (Принципат Андорра) Дідьє Мосс, заступник директора Делегації Міністерства оборони зі стратегічних питань Роберто Ранкет, колишні Посли Франції в Україні Жан-Поль Везіан і Філіп де Сюрємен, президент Французького інституту стратегічного аналізу Франсуа Гере, керівник російського і українського бюро в Делегації Міністерства оборони зі стратегічних питань Каріна Стакетті, перший радник посольства Франції в Україні Х'юг Фанту, аташе внутрішньої безпеки Франції в Україні Мішель Гербер та військовий аташе Франції в Україні Алексіс Віллер.

За їх участь і підтримку, особлива подяка висловлюється давнім прихильникам реформування сектору безпеки України: колишньому керівнику Офісу зв'язку НАТО в Україні Джеймсу Гріну та керівнику російських і євразійських досліджень при Королівському інституті міжнародних відносин (Велика Британія) Джеймсу Шерру.

I. Політичний контекст

Розподіл повноважень

У 1991 році Україна успадкувала від колишнього Радянського Союзу Конституцію Української Радянської Соціалістичної Республіки (в редакції 1978 року). Внесення змін щодо повноважень Президента України в середині 1990-х років призвело до того, що політична система країни стала президентсько-парламентською, хоча на початку незалежності була відзначена досить рівномірним розподілом повноважень у сфері безпеки між Президентом і Верховною Радою (Парламентом).

До цих змін, Парламент мав право затверджувати, після номінації Президентом, кандидатури Прем'єр-міністра, Міністра оборони, Міністра внутрішніх справ, керівника митного комітету, а також командувачів Прикордонних військ і Національної гвардії. Він також мав монополієне право призначати Голову СБУ та Генерального прокурора.

Президент був главою держави, Головою Ради національної безпеки і Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил, в той час, як Кабінет Міністрів з питань безпеки відігравав

скоріше технічну, допоміжну роль. Політичні партії були нестабільними і їм бракувало досвіду демократичного контролю структур безпеки. Засоби масової інформації були недосвідчені, а громадянського суспільства майже не існувало. Традиції сучасного демократичного управління в країні на той час також були майже відсутні.

Розподіл влади у секторі безпеки на початку 1990-х років був досить недосконалим і сприяв загальній політичній нестабільності, яка була викликана фінансовою кризою, сепаратистськими рухами в Криму, зростаючою злочинністю, тощо. Це ускладнило внутрішню ситуацію і збройні етнічні конфлікти у прилеглих до України районах, таких, як Придністров'я, Абхазія і Чечня, а також зумовило цілий ряд претензій до України з боку деяких її сусідів.

Такі політичні обставини логічно створили попит на владу, здатну відстоювати суверенітет держави і забезпечити більшу стабільність. Прийняття у 1996 році Конституції України створило президентську республіку, давши Президенту величезні повноваження. Президент отримав прямий контроль над Урядом, всіма його міністерствами та іншими структурами, включаючи сектор безпеки, право призначати керівників всіх структур безпеки і затверджувати положення з питань їх функціонування. Парламент зберіг основні законодавчі функції щодо прийняття законів і бюджетів, а також право затверджувати введення надзвичайного або воєнного стану, в разі їх оголошення Президентом. Водночас, він майже втратив свою функцію контролю над Збройними Силами та іншими структурами безпеки.

Держава свій суверенітет зберегла. Проте в наступні після прийняття Конституції два президентські терміни безпекова обстановка в Україні не стала стабільною. Незбалансовані президентські повноваження, в свою чергу, призвели до корупції, зловживань і спотворень, які досягли кульмінації в кінці 2004 року у подіях так званої Помаранчевої революції, коли окремі структури безпеки були втягнуті у політичний процес. Але ще задовго до цих подій необхідність вдосконалення політичної системи була очевидною і суспільна дискусія навколо "політичної реформи" набирала силу.

Під час Помаранчевої революції було досягнуто політичного компромісу шляхом прийняття поправок до Конституції, з тим, щоб дати Парламенту і Уряду більш широкі повноваження за рахунок Президента. Парламент відновив право призначати за поданням Президента Міністра оборони, Голову СБУ і Генерального прокурора. Він також отримав виключне право призначати Міністра внутрішніх справ. Однак, з питань контролю кадрової політики й оперативної діяльності структур безпеки України, а не лише контролю їх бюджету, повноваження Парламенту залишилися слабкими.

Повноваження Кабінету Міністрів з питань контролю структур безпеки і призначення їх керівництва (заступників міністрів та керівників окремих відомств) помітно зросли, в той час, як повноваження Президента все ще залишались значними. Президент залишився Головою Ради національної безпеки і оборони та Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил. Разом з повноваженнями нагороджувати, давати звання та інспектувати, Президент все ще мав право призначати військове керівництво Збройних Сил, внутрішніх військ МВС, Служби зовнішньої розвідки, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, а також заступників голови СБУ, тощо.

У певному сенсі, конституційні реформи 2004-го року могли б стати хорошою основою для подальшої стабілізації розвитку країни, особливо якщо б існувала більш стабільна (загальна) політична культура в країні. Крім того, з точки зору ефективності урядування, процес конституційної реформи був поспішним і незбалансованим. Він не забезпечив, відповідно до принципових змін, належного узгодження всіх розділів Конституції та механізму державного управління. Це призвело до де-факто двовладдя між Президентом і Прем'єр-міністром. Сильна внутрішня конкуренція між прозахідним "демократичним" політичним спектром, з одного боку, і проросійськими лівими партіями та Партією Регіонів, з іншого боку, також не сприяли політичній стабільності.

Таким чином, у 2008-2009 роках боротьба за розподіл повноважень разом з черговим раундом обговорення можливих конституційних поправок домінували у політичному порядку денному України.

Політичні партії

Видалення з Конституції положення щодо провідної ролі комуністичної партії було природним з набуттям незалежності України, тим самим поклавши кінець монопольному контролю однієї партії над структурами безпеки. Крім того, протягом короткого періоду часу комуністична партія України була навіть заборонена, а багато колишніх комуністів стали соціалістами або палкими національними демократами.

Увесь спектр політичних партій у той час можна було б розділити на пост-комуністичну частину та радикальну національно-демократичну. Відсутність ринкової економіки та громадянського суспільства зумовила відсутність справжніх партій ліберального або соціал-демократичного спрямування. На початку 1990-х років політичні партії і населення в цілому були стурбовані питаннями безпеки, але, у першу чергу, з точки зору політики у сфері оборони (будівництво національного війська, ліквідація ядерної зброї, потенційно дестабілізуючі наслідки відносин з Росією, тощо), а не політики у сфері правоохоронної діяльності або розвідки.

Відносна стабільність "епохи Кучми" у період з 1994 до 2004 року і специфічні приватизаційні процеси, пов'язані з нею, економічні труднощі та використання силових структур проти політичних опонентів – сприяли зниженню уваги до оборони на користь економічних і соціальних проблем. Вплив раніше створених ідеологічних партій знизився на тлі поширення популістських і ліберально-центристських партій, пов'язаних з великим капіталом, чією основною метою було завоювання потрібних місць у Парламенті, що дорівнювало отриманню доступу до лобістських процесів і процесів розподілу власності. Додатковою перевагою перебування у Парламенті була політична реклама, а також, що було особливо важливим для опозиції, парламентський імунітет, який дозволяв відкрито критикувати корупцію та зловживання владою без прямої загрози переслідування.

Особливим політичним феноменом цього періоду була так звана "партія влади". Партії або блоки партій, які підтримували Президента та його ініціативи у Парламенті та Уряді, мали очевидний пріоритет у впливі на правоохоронні структури. Це стало дуже очевидним під час другого терміну президентства Леоніда Кучми (1999-2004 роки), коли представники пропрезидентського блоку "За єдину Україну" і окремих пропрезидентських партій брали

участь у політичній та бізнесовій конкуренції, що супроводжувалася залученням правоохоронних органів.

Після Помаранчевої революції основні риси українських політичних партій не дуже змінились. Вони були численними (їх кількість перевищувала 120) і популістськими. Повільно повертаючись до ідеологічних платформ, вони в основному були орієнтовані на харизматичних лідерів.

Однак, значні зміни також відбувалися й у політичному ландшафті загалом: конкуренція партій ставала більш цивілізованою, опозиційні партії користувалися значно більш сприятливою обстановкою завдяки більшій свободі преси та зниженню впливу правоохоронних органів на політичну й економічну конкуренції. Питання безпеки отримали більше уваги в публічних дискусіях. На цей раз не лише питання оборони виявилися популярними (професіоналізація війська та членство в НАТО), але й обговорення реформи судової системи та подальшої демократизації правоохоронних органів стали доволі активними.

Роль громадянського суспільства

Громадянське суспільство у сфері безпеки України виявилось не менш важливим, а часом навіть більш важливим чинником, ніж політичні партії. До нього відносяться представники засобів масової інформації, наукова спільнота, неурядові дослідницькі організації та інші громадські організації.³ В Україні громадянське суспільство стало не лише посередником між Урядом і суспільством, але з часом воно перетворилося на справжній локомотив демократичного прогресу, який зіграв важливу роль в успіху Помаранчевої революції. В результаті революції деякі найбільш активні представники громадянського суспільства отримали важливі пости у Кабінеті Міністрів, Міністерстві оборони, Міністерстві закордонних справ, тощо.

Деякі чинники сприяли важливій ролі структур громадянського суспільства в політичному житті України. По-перше, існував величезний резервуар інтелектуалів, які під час економічних криз 1990-х років залишили дослідні установи та знайшли інтерес у громадських організаціях. По-друге, з часом багато відставних офіцерів, чиновників і політиків приєдналися до вже існуючих або створили свої власні громадські організації в якості платформи для задоволення своїх інтересів та амбіцій.⁴ По-третє, Україна є державою з сотнями університетів і коледжів та природним резервуаром активної молоді. По-четверте, українське громадянське суспільство користується сильною підтримкою з боку демократичного "Заходу," який ділився багатим досвідом, знаннями і надавав фінансову допомогу. По-п'яте, цей "Захід", зокрема, ЄС, ОБСЄ, НАТО та різні благодійні фонди й організації, недвозначно акцентували увагу на ролі громадянського суспільства у справі підвищення прозорості, підзвітності, професіоналізму,

³ Для додаткової інформації див.: Leonid Polyakov, "Defence and Security-Focused Think Tanks in Ukraine" in *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*, edited by Marina Caparini, Philipp Fluri, Ferenc Molnar, DCAF, LIT VERLAG, Berlin, 2006.

⁴ Один конкретний приклад варто згадати – Союз Українських Офіцерів. На початку 1990-х років ця патріотична організація докладала великих зусиль для впливу на процеси трансформації різних структур колишньої Радянської Армії, колишнього КДБ і МВС, що знаходилися на території України.

відповідальності та інших демократичних цінностей. По-шосте, (нехай це буде останнє, але не найменше) українське законодавство, яке регулює діяльність громадянського суспільства, починаючи з Конституції⁵ і переходячи до низки законів,⁶ загалом носить дозвільний і підтримуючий характер.

Звичайно, до революції було багато випадків цензури, насильства і навіть вбивства активістів опозиції та журналістів. Вірно також і те, що до революції багато активістів громадських організацій вдавалися до самоцензури, щоб уникнути надмірних наслідків. Це призвело до ситуації, коли вплив громадянського суспільства на менш чутливу військову реформу виявився набагато більш помітним, якщо порівнювати з реформою силових структур – МВС і СБУ. Як зазначав у 2002 році відомий британський учений Джеймс Шерр: “В останні роки, дослідження неурядовими організаціями питань діяльності Збройних Сил і оборонного сектору загалом стали сміливішими, якіснішими і більш авторитетними для самих Збройних Сил. Було б важко знайти будь-який критичний аналіз, не кажучи вже про еквівалентний рівень аналізу МВС, СБУ або Державної податкової адміністрації.”⁷

Небагато журналістів або дослідників насмівлювалися торкнутися чутливих питань діяльності прокурорів або зловживань міліції, торгівлі зброєю, високопосадовою корупції, незаконного підслуховування, тощо. Однак тих, хто був достатньо сміливим, було досить багато, щоб змусити владу іноді прислуховуватись і демонструвати “позитивне” ставлення.

Звичайно, що після Помаранчевої революції інтерес громадянського суспільства до раніше закритої теми реформ правоохоронних структур став набагато сильнішим. Публічне обговорення дій влади у цій галузі стало регулярним і змістовним, що дає надію на те, що перетворення, необхідні для завершення реформи сектору безпеки у відповідності з вимогами демократичного суспільства, прийдуть раніше, ніж пізніше.

II. Контекст безпеки

Радянська спадщина та її трансформація у 1990-х роках

Україна успадкувала свою безпекову “культуру” від тоталітарної над-мілітаризованої радянської однопартійної системи, що трималася на двох основних опорах, потрібних для контролю над потенційно небезпечними для режиму армією та народом. Першою опорою були політпрацівники (замполіти) та співробітники особливих відділів військової контррозвідки КДБ (особісти), які забезпечували ефективний контроль за лояльністю особового складу Радянської Армії та інших військових формувань. Іншою опорою були політична контррозвідка, війська урядового зв'язку та прикордонні війська (всі у складі КДБ), а також внутрішні війська

⁵ Конституція України у статті 36 гарантує громадянам України свободу об'єднання у громадські організації для захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

⁶ Закони «Про об'єднання громадян», «Про інформацію», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави.»

⁷ James Sherr. «Security, Democracy, and «Civil Democratic Control». Ukrainian Foreign and Security Policy: Theoretical and Comparative Perspectives. Edited by D.P.Moroney, T.Kuzio and M.Molchanov. Praeger, 2002, p.105.

МВС. Разом вони мали забезпечити “залізну завісу” від впливу зовнішнього світу, а також забезпечити від політичної непокори.

З географічної точки зору, Україна успадкувала міжнародно визнаний кордон лише на заході (з Польщею, Румунією, Словаччиною та Угорщиною) та на півдні (морський кордон уздовж узбережжя Чорного моря), в той час, як на півночі з Білоруссю, на сході з Росією та на південному сході з Молдовою кордон існував лише на папері (так званий “адміністративний кордон”).

При цьому, станом на 1991 рік на території України був зосереджений другий стратегічний ешелон західного театру військових дій Варшавського Договору: чотири загально-військових і танкова армії, один армійський корпус, чотири повітряних армії, одна армія протиповітряної оборони, Чорноморський флот, одна ракетна армія, 21 дивізія (мотострілецькі, танкові, артилерійські дивізії), три десантні бригади, а також значна кількість частин забезпечення, які разом з іншими військовими формуваннями нараховували близько одного мільйона осіб. Зокрема, на додаток до 780 тисяч військовослужбовців збройних сил на території України перебували 130 тисяч військовослужбовців внутрішніх військ і прикордонних військ. Перелік озброєння включав 6500 танків, близько 7000 бойових броньованих машин, до 1500 бойових літаків, 270 бойових вертольотів, понад 350 бойових кораблів та суден забезпечення. Також Україна успадкувала третій за розміром світовий ядерний арсенал з 220 стратегічними носіями, що включали 176 міжконтинентальних балістичних ракет та 44 стратегічних бомбардувальники, а також близько 2500 одиниць тактичної ядерної зброї. Націлені на Сполучені Штати міжконтинентальні балістичні ракети були оснащені боєголовками з роздільним наведенням і дорівнювали приблизно 150 скинутим на Хіросіму бомбам кожна, а стратегічні бомбардувальники мали на озброєнні ядерні крилаті ракети дальнього радіусу дії.⁸

Додатковим важливим чинником було підпорядкування війська та всіх структур безпеки. Спочатку Україна не мала ні Міністерства оборони, ні Генерального штабу Збройних Сил. Існуючі раніше військові та прикордонні округи були безпосередньо підпорядковані Москві. Повноваження республіканських МЗС, МВС та КДБ були доволі обмеженими через їх підлеглий статус у складі колишнього Радянського Союзу.

З огляду на зазначене, а також через відсутність стійких основ нової державної влади, перші невідкладні реформаторські зусилля з боку незалежної Верховної Ради України під час тривожних місяців кінця 1991 року були обумовлені міркуваннями забезпечення скоріше суверенітету, ніж демократії. Перш за все, з метою забезпечення належного контролю за кордонами держави у жовтні 1991 року було сформовано Прикордонні війська України шляхом підпорядкування частин Прикордонних військ колишнього КДБ. Пізніше, у листопаді 1991 року, було сформовано Національну гвардію України на базі колишніх внутрішніх військ МВС. Цю структуру, яка спочатку була підпорядкована Парламенту, було створено з метою стати про-

⁸ Alyson J.K.Bailes, Olexiy Melnyk and Ian Anthony. “Relics of Cold War. Europe’s Challenge, Ukraine’s Experience.” SIPRI Policy Paper No. 6. SIPRI/BICC, 2003.

тивагою присутності радянських військ на випадок, якщо ті не визнають суверенітету України. А політичний контроль замполітів природно випарувався після скасування так званої "керівної ролі" комуністичної партії.

Після цих початкових заходів, наступними значними кроками у сфері безпеки були ліквідація української частини колишнього радянського ядерного потенціалу, розподіл Чорноморського флоту між Україною та Росією, а також перші значні скорочення Збройних Сил. Ще не маючи належного розуміння суті демократичних стандартів безпеки, в умовах поглиблення економічної кризи та політичної боротьби, тодішні реформатори в Україні загалом намагалися побудувати радянські аналоги національних структур безпеки.

Зростання злочинності, прояви сепаратизму в Криму та непристосованість Національної гвардії до забезпечення правопорядку призвели до відновлення внутрішніх військ МВС. Національна гвардія спочатку відійшла під контроль Президента, а пізніше (у 2000 році) була розформована, значною мірою шляхом приєднання до раніше відновлених внутрішніх військ. Іншою найбільш видимою структурною трансформацією того часу було відокремлення від СБУ колишнього дев'ятого управління КДБ, що відповідало за безпеку вищих посадових осіб, та створення на його базі Управління державної охорони (УДО), підпорядкованого безпосередньо Президентіві.

У 2002 році керівництво України оголосило про намір вступу до НАТО, однак реформування сектору безпеки не було головним пріоритетом в умовах тодішньої внутрішньополітичної боротьби. Найбільше уваги було зосереджено на забезпеченні контролю за структурами безпеки. Економічна конкуренція в умовах слабкої демократії сприяла зростанню корупції та правопорушень серед правоохоронців. Перманентна недовіра, а іноді й ворожнеча між Парламентом та Президентом, а також переслідування опозиції супроводжувалися періодичним залученням правоохоронних структур – кримінальної та податкової міліції, а також політичної контррозвідки – у політичну боротьбу.

Загалом, у 1990-х роках умови не сприяли демократичним реформам. Правоохоронні структури були зосереджені на економічних і політичних проблемах. Щодо парламентського контролю, то за відсутності належних прозорості, реформ і довіри підконтрольні "військові формування" – Збройні Сили, Національна гвардія/внутрішні війська, війська Цивільної оборони МНС та Прикордонні війська – часто залишалися без належних вказівок і розробляли самі собі концепції та програми без залучення вищого керівництва та без реалістичних сподівань отримати потрібні ресурси для імплементації своїх "паперових" планів та програм.

Помаранчева революція 2004 року – напередодні та після...

На відміну від загалом бідного та напруженого десятиріччя 1990-х років, початок наступного – першого десятиріччя 21 століття – був позначений багатьма яскравими подіями, які досягли кульмінації під час Помаранчевої революції наприкінці 2004 року.

Ряд драматичних подій, що відбулися всередині та за межами України, привернули увагу до необхідності прискорення реформ у секторі безпеки.

У 2000 році Україна пережила потрясіння "касетного скандалу", який відкрив неприємні, по стилю близькі до кримінальних, управлінські манери Президента, керівництва СБУ і

МВС, інших посадових осіб, а також викликав проти них підозру у причетності до загибелі опозиційного журналіста Георгія Гонгадзе.

У вересні 2001 року терористичний напад у Нью-Йорку та Вашингтоні висвітлив глобальну непідготовленість структур безпеки до боротьби із загрозою тероризму. Цього ж року в Україні відбулися сутички між міліцією та антипрезидентською опозицією "Україна без Кучми".

2002 рік відзначився звинуваченнями з боку США проти українських торговців зброєю у нелегальному продажу систем пасивної радіолокації "Кольчуга" до Іраку. Хоч звинувачення й не були доведені, однак вони кинули тінь на СБУ стосовно нібито недостатньо ретельного контролю сертифікатів кінцевого користувача.

У 2003 році внутрішня політика була заповнена багатьма історіями тиску податкової міліції проти бізнесу, який міг асоціюватися з опозицією. Цей рік також відзначився психологічним протистоянням між українськими прикордонниками та російськими будівельниками дамби з боку російського берега Чорного моря у напрямі українського острова Тузла.

2004 рік приніс багато випадків втручання правоохоронних органів у хід президентської виборчої кампанії у вигляді провокацій, незаконних затримань, перешкод пересуванню, а також різних форм прихованого тиску на опозиційного кандидата у Президенти та його прихильників. Найбільш неприємні події трапилися напередодні та після перших двох раундів голосування. На початку вересня опозиційного кандидата Віктора Ющенка за підозрілих обставин було отруєно. Наприкінці листопада Україна ледве unikла сутичок між внутрішніми військами та демонстрантами на головній площі Києва – Майдані Незалежності. При цьому, реальною була можливість того, що представники Збройних Сил та СБУ виступатимуть на боці протестуючих у разі протистояння з внутрішніми військами.

Важливо зазначити, що у той період, незважаючи на активне залучення правоохоронних структур до політики, окремі обмежені спроби реформ були ефективними. Таких зрушень було досягнуто у менш політично чутливих сферах, зокрема, шляхом затвердження нового правоохоронного статусу прикордонників як Державної прикордонної служби України, та здійснення перших кроків до відокремлення зовнішньої розвідки від СБУ.

Після революції основні трансформації загалом відбувалися всередині структур безпеки. Ці зміни були не дуже помітними для стороннього спостерігача, і вони були направлені у першу чергу на підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, антитерористичної та інших традиційних правоохоронних функцій.

Загальна увага до структур безпеки була знову прикута у квітні-травні 2007 року, коли Президент оголосив рішення про розпуск Верховної Ради, і через певний час трапився випадок захоплення будівлі Генеральної прокуратури спеціальним підрозділом міліції, який витіснив персонал УДО. Цей випадок спонукав Президента до перепідпорядкування внутрішніх військ безпосередньо Президенту, а також до вжиття заходів покращання охорони вищого керівництва.

Попри зазначеного, у країні відбулися й позитивні зрушення, зокрема, було двічі проведено парламентські вибори у 2006 та 2007 роках без суттєвого залучення правоохоронних органів у внутрішню політику держави.

III. Внутрішні війська

Питання діяльності та підпорядкування внутрішніх військ МВС України стало одним з найбільш гострих у контексті проблематики як внутрішньої політики, так і сектору безпеки.

Внутрішні війська МВС України є військовим формуванням подібним до жандармерії. Загалом, вони потрібні для застосування під час масових заворушень, у боротьбі з тероризмом та для посилення міліції, а також для охорони важливих державних об'єктів, таких як атомні електростанції або посольства іноземних держав. Вони також виконують важливі завдання при введенні надзвичайного або воєнного стану. Внутрішні війська мають централізовану систему військових звань, вони організовані за територіальним принципом у складі військових підрозділів (батальйонів та полків).

Початкові трансформації

Внутрішні війська колишнього СРСР, які Україна успадкувала у 1991 році, значною мірою були спадкоємцями радянських безпекових традицій. Вони були створені у міжвоєнний період як "війська НКВС" і відігравали значну роль у політичних репресіях, масових депортаціях, охороні таборів ГУЛАГу, тощо. Під час Другої світової війни війська НКВС підтримували порядок у тилу, використовувалися проти дезертирів та повстанців на радянській території. Іноді їм доводилося брати участь у бойових діях та зазнавати тяжких втрат.

У 1991 році внутрішні війська на території України, так само, як і в інших радянських республіках, все ще були важливою ланкою радянської системи контролю за населенням, а також готувалися охороняти тили Радянської Армії на випадок війни. Однак, в Україні була суттєва відмінність. Період боротьби внутрішніх військ з повстанцями УПА 1940-1950-х років давно минув. У роки, що передували розпаду Радянського Союзу, українські внутрішні війська не брали участі у боротьбі з протестантами, як такі ж підрозділи в інших республіках, зокрема, у Тбілісі у 1989 році, Баку в 1990 році або у Вільнюсі у 1991 році. Їхня спадщина станом на 1991 рік суттєво відрізнялася – вони брали активну участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи 1986 року, під час якої особовий склад проявив хоробрість та зазнав втрат від радіаційного опромінення.

Слід зазначити, що окрім "писаних" завдань, визначених для внутрішніх військ радянським законодавством, було ще й "неписане" завдання щодо можливого їх застосування в якості противаги регулярним військовим частинам, і для цього у складі внутрішніх військ існували формування дивізійного складу. Ця гіпотетична функція знадобилася керівництву України з огляду на невпевненість стосовно ставлення дислокованих на території України радянських військ до незалежності країни. Відповідно, у жовтні 1991 року до Парламенту було направлено законопроект "Про Національну гвардію України."

4 листопада 1991 року український Парламент прийняв цей закон, який визначав, що "Національна гвардія України є державний озброєний орган, створений на базі внутрішніх військ, покликаний захищати суверенітет України, її територіальну цілісність, а також життя та особисту гідність громадян, їх конституційні права і свободи від злочинних посягань та інших антигромадських дій."

Відповідно до закону основними завданнями Національної гвардії були:

- захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб змінити їх насильницьким шляхом;
- участь у підтриманні режиму надзвичайного стану в порядку, передбаченому законодавством України;
- участь у ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійного лиха;
- формування в особливий період частин для охорони і оборони найбільш важливих державних об'єктів;
- подання допомоги прикордонним військам у затриманні порушників державного кордону України силами частин, дислокованих у прикордонних районах;
- участь у бойових діях по відбиттю нападу ззовні та захисту безпеки України;
- охорона дипломатичних і консульських представництв іноземних держав на території України;
- участь в охороні громадського порядку.

При цьому, згідно із законом, Національна гвардія підпорядковувалася Верховній Раді.

Незважаючи на тиск з боку Москви та фактичне припинення зовнішнього фінансування, Україна продовжувала здійснювати практичні кроки у напрямі створення підрозділів Національної гвардії до остаточного утвердження нової Української держави у грудні 1991 року.

Важливо зазначити, що на додаток до традиційних завдань, типових для колишніх внутрішніх військ, Закон України "Про Національну гвардію України" додатково визначив важливу зовнішню функцію, більш притаманну для Збройних Сил, – "участь у бойових діях по відбиттю нападу ззовні" – і, навпаки, закон передав до МВС конвойні функції внутрішніх військ та охорону важливих об'єктів (на мирний час).

Якщо закон лише згадував внутрішні війська як основу для формування Національної гвардії, то інший документ – Постанова Верховної Ради України "Про порядок комплектування, військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення Національної гвардії України" – дозволив майже відразу включити до складу гвардії колишню дивізію КДБ, дислоковану в Чугуєві (Харківська обл.). Ця постанова передбачала формування гвардії на базі "з'єднань, частин і підрозділів внутрішніх військ, військових формувань Комітету державної безпеки і частин Радянської Армії, дислокованих на території України."⁹

Початковий період трансформації внутрішніх військ закінчився у березні 1992 року, коли рішення щодо передачі до МВС конвойних функцій та завдань мирного часу з охорони важливих об'єктів було закріплене у Законі України "Про війська внутрішньої та конвойної охорони." Таким чином, цей закон передбачав залишення значно скороченого варіанту внутрішніх військ у складі МВС – військ внутрішньої та конвойної охорони. Однак, через певний час вони послужили основою для відновлення внутрішніх військ.

⁹ Див.: Ст. 22, Постанова Верховної Ради України №1776-XII, 04 листопада 1991 (зі змінами, внесеними у 1992 та 1993 р.р.).

Паралельне існування

Після того, як майже всі військові формування, дислоковані на території України, за винятком частини Чорноморського флоту, прийняли присягу на вірність народу України, завдання Національної гвардії щодо "відбиття нападу ззовні" стало дещо символічним. Водночас, ця структура продовжувала відігравати певну практичну роль, наприклад, у якості стримуючої сили стосовно виступів про-російських сепаратистів або протестів кримських татар у Криму. Відповідно, Національній гвардії були підпорядковані 10й полк спецпризначення "Кобра" та підготовлений для дій у горах батальйон спецпризначення "Лаванда".

Загалом, основні чинники, які впливали на розвиток Національної гвардії, направляли її ближче до військового ніж правоохоронного формування. Головним завданням Національної гвардії був захист конституційного ладу, й було очевидно, що небезпека для цього ладу може походити не стільки від банд злочинців, скільки від потужного збройного спротиву або масових безпорядків. Типовий підрозділ Національної гвардії, по суті, був дуже схожим на звичайний підрозділ механізованої піхоти та готувався діяти і як механізований підрозділ, і з застосуванням засобів забезпечення громадського порядку.

У першій половині 1990-х років слабка та корумпована місцева міліція не могла протистояти не лише зростаючому криміналітетові, але й контролювати звичайну вуличну злочинність. Водночас, відсутність координації щодо організації та підготовки між міліцією та Національною гвардією обмежувала ефективність спільних дій щодо підтримання порядку і стабільності на вулицях. На додаток до цих проблем, суттєво ослаблі антитерористичні спроможності правоохоронних органів потребували відновлення.

Через декілька років після розформування внутрішніх військ стало зрозумілим, що Парламент в інтересах безпеки нової держави фактично створив певний дисбаланс у секторі безпеки, оскільки за наявності такої Національної гвардії військовий компонент був дещо переважаним, а правоохоронний – ослабленим. Тому поступово визрівала думка про необхідність повернути певні функції до МВС. У 1994-1995 роках декілька частин Національної гвардії загальною чисельністю близько 10 тисяч осіб було повернено до військ внутрішньої та конвойної охорони МВС. Також у міністерстві було створено антитерористичний підрозділ.

Ці зворотні процеси досягли піку у жовтні 1995 року, коли замість закону "Про війська внутрішньої та конвойної охорони" було прийнято Закон України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України." На додаток до відновлення назви, закон також дав внутрішнім військам функції охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

Прийнята у 1996 році Конституція зробила Президента де-факто вищим керівником для всіх структур безпеки, включаючи й Національну гвардію. До 1996 року Національна гвардія перетворилася в елітне військове формування чисельністю 30 тисяч осіб, яке мало на озброєнні артилерію, бронетранспортери та бойові вертольоти. До її складу також входило декілька спеціальних підрозділів, таких як вже згадані "Кобра" й "Лаванда," а також створені пізніше "Скорпіон" і "Барс" (останній дислокований у Києві, а його одягнений у чорну уніформу персонал можна іноді побачити у складі зовнішнього периметру охорони під час візитів високого рівня до України – наприклад, як це було під час візиту Президента США Джорджа Буша до Києва у березні 2008 року).

Однак, поступово пріоритети захисту конституційного ладу поступилися місцем потребам у більш традиційній правоохоронній діяльності. Обстановка в Криму все ще була напруженою, однак потроху стабілізувалася. У 1998 році внутрішні війська передали функцію конвойної охорони до щойно створеного Державного департаменту з питань виконання покарань. У 1999 році внутрішні війська мали таку ж чисельність 30 тисяч осіб, що й Національна гвардія, і також мали у своєму складі підрозділи спеціального призначення “Ягуар” та “Гепард”. Відповідно, посилилась дискусія щодо необхідності прийняття рішень з метою ліквідації існуючих дублювань.

Зростаюча на той час вага МВС та очевидна потреба ліквідувати дублювання між Збройними Силами, Національною гвардією та внутрішніми військами призвели до рішення, запропонованого Президентом і затвердженого Парламентом у січні 2000 року, щодо ліквідації Національної гвардії та розподілу її складових між Міністерством оборони та МВС.

Напередодні Помаранчевої революції

У період між ліквідацією Національної гвардії у 2000 році та виборами Президента восени 2004 року, внутрішні війська були зосереджені на виконанні своїх основних завдань та вдосконаленні своєї структури.

Наприкінці листопада 2004 року, після помітних фальсифікацій у другому турі виборів Президента, трапилося так, що внутрішні війська знову потрапили на передній план політичних подій. Громадяни України, незадоволені очевидними фальсифікаціями під час другого туру виборів, відповіли масовими протестами, які дістали назву Помаранчева революція. Найбільш яскравим проявом цих протестів став багатоденний мітинг, організований прихильниками опозиційного кандидата Віктора Ющенка на центральній площі столиці України – Майдані Незалежності. Після двох днів облаштування наметів біля Майдану та мітингування, частина протестуючих почали рухатися до адміністративних будівель і оточили будівлі Кабінету Міністрів та Адміністрації Президента.

Значні масштаби протестів (близько мільйона осіб лише у Києві) та відважна, хоча й ненасильницька, поведінка протестуючих вочевидь стали несподіванкою для влади. Через декілька днів після 21 листопада, коли відбувся другий тур виборів, близько третини всієї чисельності внутрішніх військ (понад 10 тисяч осіб) було зосереджено у Києві та навколо міста з метою посилення правоохоронців столиці. Один із заступників Генерального прокурора вимагав від керівництва київської міліції відновити громадський порядок та розблокувати адміністративні будівлі. Після консультацій з керівництвом СБУ, керівник київської міліції заявив, що для таких дій потрібне рішення суду. Більш того, вдень 28 листопада, після гарячого обговорення Рада національної безпеки і оборони (РНБО) також відмовилась підтримати застосування сили проти протестуючих.

Коли стало зрозумілим, що місцевий київський персонал правоохоронних структур не бажає застосовувати силу проти людей на вулицях, якісь особи спонукали Командувача внутрішніх військ генерала Сергія Попкова направити додаткові сили в столицю для відновлення порядку. Ввечері 28 листопада той віддав наказ підлеглим щодо приведення в бойову готовність, а це сприймалося практично всіма учасниками подій як

останній крок до наказу військам рухатися від м. Василькова (60 км від Києва) до столиці. Однак, менш ніж через дві години він скасував свій наказ.

Через суперечливі описання цих подій нелегко повністю відновити всі їх деталі. Багато різних людей із СБУ, внутрішніх військ МВС, Сухопутних військ Збройних Сил і, навіть, з ветеранських та патріотичних організацій наполягають на своїй важливій ролі у попередженні сутичок у столиці. Судячи з ваги всіх можливих аргументів стосовно того, хто і як був причетний до попередження силового розвитку подій, схоже на те, що керівництво СБУ (яку очолював тоді генерал Ігор Смешко) та її підрозділу військової контррозвідки (під керівництвом генерала Віталія Романченка) відіграли вирішальну роль. Водночас, у структурах безпеки та на вулицях було багато інших мужніх та чесних людей, готових зупинити кровопролиття.

Після Помаранчевої революції

Згодом після того, як Віктор Ющенко зайняв кабінет Президента, відбулися зміни у керівництві внутрішніх військ. Новий президент призначив нового міністра – молодого й енергійного лідера революції Юрія Луценка, який тоді був членом про-демократичного крила Соціалістичної партії. Пізніше Луценко вийшов з цієї партії і почав будувати своє майбутнє як незалежний політик, але на початку 2005 року він зосередився на керівництві міністерством.

Луценко запропонував Президенту на посаду Командувача внутрішніх військ кандидатуру генерала Олександра Кіхтенка, який до цього був начальником штабу внутрішніх військ і вважався прихильником демократії під час революції.

Нове керівництво міністерства та внутрішніх військ розпочало з двох специфічних акцій. По-перше, було залучено значну кількість внутрішніх військ до антикримінальних операцій у Криму, Донецькій області та Закарпатті. По-друге, було запропоновано прийняти нові законодавчі норми з метою демократизації та демілітаризації внутрішніх військ. Однак, якщо залучення внутрішніх військ до антикримінальних операцій дало певні результати, то пропозиції щодо нового законодавства у 2005 році через Парламент не пройшли.

У 2006 році вступили в дію зміни до Конституції України, які дали більше повноважень у секторі безпеки Уряду й Парламенту. Певний час ще продовжувалися спроби започаткувати глибокі реформи у сфері внутрішньої безпеки та правоохоронної діяльності під егідою РНБО. Однак, внутрішньополітична нестабільність, що почалася після парламентських виборів у березні 2006 року, продовжувалася протягом всього року. Її кульмінацією стали повернення до влади анти-ющенківського Кабінету Міністрів, очолюваного Віктором Януковичем, звільнення пропрезидентського міністра Юрія Луценка та призначення міністром іншого соціаліста але з протилежною позицією Василя Цушка. Ці події загалом обумовили стагнацію процесу реформування внутрішніх військ у 2006 році.

Більш того, на початку 2007 року, коли напруга між Урядом і Парламентом, з одного боку, та Президентом, з іншого, зростала, здавалося, до крайньої межі, деякі парламентарі заявляли про впевненість у тому, що, в разі спроб Президента розпустити Парламент, внутрішні війська нібито визнаватимуть лише накази міністра і забезпечать охорону Парламенту та інших адміністративних будівель незважаючи на рішення Президента.

Такі провокаційні коментарі були негайно засуджені керівниками Міністерства оборони та СБУ. У березні 2007 року МВС (включно з внутрішніми військами) вважалося проурядовою структурою, лояльною до антипрезидентської коаліції в Парламенті, а СБУ та Міністерство оборони вважалися пропрезидентськими. Таким чином почався наступний раунд втягування внутрішніх військ у внутрішньополітичну боротьбу.

Новою політичною подією, яка потрясла країну та її сектор безпеки, було рішення Президента від 2 квітня про розпуск Парламенту і проведення дострокових виборів, проти якого опоненти організували шалений спротив. Кульмінацією цього спротиву протягом тижня були події навколо Генеральної прокуратури.

24 травня 2007 року, після того, як Президент своїм указом призначив нового Генерального прокурора Віктора Шемчука і направив його зайняти кабінет Генерального прокурора, попередник Шемчука – Святослав Піскун публічно відмовився визнати легітимність рішення Президента й отримав несподівану підтримку від Міністра внутрішніх справ Василя Цушка. Міністр особисто прибув до будівлі Генеральної прокуратури разом з групою співробітників спеціального підрозділу міліції “Беркут” та, застосувавши силу, увійшов до приміщення. Невдовзі група антипрезидентськи налаштованих народних депутатів, використовуючи свою недоторканність, застосувала силу проти охорони Генеральної прокуратури (охоронці належали до УДО) й дозволила щойно відставленому Святославу Пісуну повернутися в його колишній кабінет.

Якою б не була оцінка законності рішення Президента з боку міністра Цушка та групи його підтримки з числа народних депутатів, їх силові дії поставили країну на межу, за якою могли початися жорстокі сутички між представниками різних структур безпеки. Як мінімум, цей випадок став дуже небажаним прецедентом, який у разі ескалації міг призвести до кровопролитних сценаріїв, якщо не до громадянської війни.

Щоб запобігти такій ескалації, Президент видав Указ про перепідпорядкування внутрішніх військ і наказав декільком регіональним частинам (загалом, близько 3600 осіб) прибути до Києва та взяти під охорону окремі важливі державні об’єкти. Таке рішення також могло викликати запитання щодо його юридичної чистоти, але можливо допустити, що воно було обґрунтованим з політичної точки зору, і в решті решт дозволило заспокоїти ситуацію та провести дострокові вибори у вересні 2007 року.

Однак, після виборів Президент не скасував негайно свій указ про перепідпорядкування внутрішніх військ, незважаючи на той факт, що парламентські вибори пройшли вільно й демократично, за підсумками виборів було створено демократичну коаліцію, і до кінця 2007 року призначено новий коаліційний Уряд.

Замість цього, у січні 2008 року новий варіант законопроекту про Національну гвардію було подано до Парламенту. Головна відмінність цієї нової версії від попередньої 2005 року полягала в тому, що внутрішні війська мали перейти з МВС у безпосереднє підпорядкування Президента країни.

Однак, ряд чинників вказували на те, що ця ідея навряд чи швидко матеріалізується, якщо взагалі зможе. Комітет Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони жорстко заперечував проти таких дій, мотивуючи свою позицію тим, що задумане підпорядкування

суттєво знизить рівень парламентського контролю за цим військовим формуванням, оснащеним важким озброєнням та при цьому уповноваженим правоохоронними функціями.¹⁰ Більш того, багато незалежних експертів правильно зауважували, що подібного прецеденту немає у країнах Європи, де такі структури підпорядковані одному з міністрів – внутрішніх справ, оборони або юстиції – але не безпосередньо главі держави.¹¹

Також лунали пропозиції звернути увагу на досвід окремих європейських держав, які взагалі не мають подібної до внутрішніх військ структури, та розглянути можливість їх розпуску з передачею функцій до війська або до міліції.

Міністр внутрішніх справ (у новому коаліційному Уряді) Юрій Луценко, подібно до багатьох парламентарів, також не підтримував цю ідею. Він погоджувався з пропозицією змінити назву з внутрішніх військ на Національну гвардію, однак виступав за те, щоб нова структура залишилась у складі міністерства.¹² В результаті потужної опозиції з боку Парламенту та МВС, Президент видав інший указ, яким він скасував попереднє рішення і відновив легітимне підпорядкування внутрішніх військ Міністерству внутрішніх справ.¹³

IV. Охорона кордону

Україна має давню традицію служби з охорони кордонів. Було б справедливим зазначити, що серед інших структур безпеки України прикордонна служба (до 2003 року – Прикордонні війська) має майже таку ж славну історичну спадщину, що й Збройні Сили. Українські історики опублікували багато глибоких досліджень не лише про національну військову традицію, але й про службу українських предків з охорони кордонів.

Починаючи з 10-го століття, служба з охорони кордонів держави існувала у різних формах. Відомі були ще з часів Київської Русі прикордонні укріплення, пізніше – в часи Запорізької Січі – козацькі патрулі та фортеці, а у 19-му столітті, за часів Російської імперії, – окремі корпуси прикордонної сторожі. Примітно, що останній підпорядковувався Міністерству фінансів.

Під час державотворення доби визвольних змагань 1917-1920 років, були спроби створити українську прикордонну варту за російським зразком з підпорядкуванням Міністерству фінансів. Після 1922 року, коли радянський режим закріпив свій контроль над територією України, охорона кордону потрапила до сфери відповідальності служби внутрішньої безпеки ОГПУ (попередника КДБ). У 1930 році прикордонників підпорядкували НКВС, а у 1950-х роках повернули до КДБ.

На момент отримання незалежності Україною у 1991 році, її національна історична пам'ять і традиції можна було знайти хіба що в деяких особистих рисах прикордонників,

¹⁰ Див.: "Гвардія: національна чи президентська?". – Дзеркало Тижня, №2, 19-25 січня 2008 р.

¹¹ Тарас Кузьо. "Час для змін" – Українська Правда, 24 січня 2008 р. <www.pravda.com.ua>.

¹² Сергій Рахманін. "Юрій Луценко: "Я не піду. Не дочекаються". – Дзеркало Тижня, №10, 15-21 березня 2008 р.

¹³ Указ Президента України №480/2008 від 26 травня 2008 р. "Про скасування Указу Президента України №474/2008 від 25 травня 2007 р."

але не у внутрішніх традиціях організації. До 1991 року розташовані на території України Прикордонні війська були під безпосереднім контролем КДБ. Вони успадкували всі традиції прикордонників мілітаризованої тоталітарної держави.

Прикордонні війська

Після проголошення незалежності Україна мала організувати охорону кордону довжиною 6 992, 982 км (5 637, 982 км сухопутного та 1 355 км морського кордону). Виключна морська зона складала 82 474 кв. км.

Прикордонні війська України формувалися на базі близько 17 тисяч осіб радянських Прикордонних військ КДБ. Цей процес був визначений положеннями Законів України "Про державний кордон України", "Про Прикордонні війська України" та "Про підпорядкування Прикордонних військ України", прийнятих у 1991 році. Війська формально присягнули на роду України у січні 1992 року.

Нова законодавча база визначила такі основні завдання Прикордонних військ: охорона державного кордону, здійснення прикордонного контролю, протидія незаконній міграції, ведення розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності, участь у боротьбі з організованою злочинністю та координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України. Початкова чисельність прикордонників на початку 1992 року була визначена на рівні 25 тисяч осіб.

Із самого початку своєї діяльності в якості "військового формування" незалежної держави, Прикордонні війська стали окремою структурою, підпорядкованою Президенту. Це може бути пояснено такими чинниками, як терміновість рішень того періоду та очевидна потреба відокремити прикордонників від "таємної поліції" (тобто КДБ), а також відсутність необхідного історичного досвіду чи чіткого розуміння переваг їхнього підпорядкування Міністерству внутрішніх справ, як у більшості європейських країн.

Також важливо зазначити, що на початку, принаймні, з 1991 до 1993 року Прикордонні війська охороняли країну приблизно так само, як і в часи Радянського Союзу – із заходу на суходолі (за виключенням кордону з Молдовою) та з півдня вздовж узбережжя Чорного моря. Кордони ж із Білоруссю та Росією не були врегульовані та існували лише на папері.

Однак, не забрало багато часу зрозуміти, що якщо країна бажає забезпечити свій суверенітет та ефективний контроль своїх кордонів, то потрібно докласти додаткових зусиль. Відповідно, вже у 1993 році було прийняте ще одне рішення стосовно збільшення чисельності Прикордонних військ – на 9 тисяч осіб за рахунок Збройних Сил. Також до кінця 1993 року було прийняте інше важливе рішення – Прикордонні війська отримали завдання встановити пункти прикордонного контролю на кордоні з Білоруссю та Росією.

Наприкінці 1990-х років Прикордонні війська продовжували розвивати свою структуру та законодавчу базу діяльності, а також зміцнювати контроль за лінією кордону. Зусилля щодо розвитку окремої освітньої та логістичної бази, інтенсифікація руху через кордон, зростання прикордонної злочинності та інші чинники призвели у 1999 році до рішення знову збільшити чисельність. Цього разу загальну чисельність Прикордонних військ було визначено на рівні 50 тисяч.

Процес формування Прикордонних військ, зокрема, підтриманий з боку США та країн ЄС, продовжувався до 2003 року, коли було прийняте нове законодавство, яке дещо змінило назву та статус цього військового формування. Прикордонні війська стали Державною прикордонною службою України, а їх статус формально змінився з "військового формування" на "правоохоронний орган спеціального призначення", що комплектується військовослужбовцями. Чисельність новоствореної служби було визначено у межах 50 тисяч осіб, з яких 8 тисяч – цивільні службовці.

Прикордонна служба

Нова служба залишилася під подвійним контролем виконавчої влади: підпорядкована Президенту, який призначає та звільняє Голову Служби (за поданням Прем'єр-міністра) та інших керівників Служби (за поданням Голови Служби), а також підпорядковується Кабінету Міністрів з питань фінансового забезпечення, постачання ресурсів та інших питань. Прикордонна служба також підзвітна Парламенту з питань законодавства і бюджету. Зокрема, з прийняттям законів "Про розвідувальні органи України" та "Про оперативно-розшукову діяльність", Прикордонна служба зміцнила свої повноваження з питань розвідки.

Події жовтня 2003 року та виникнення напруги між Україною й Росією навколо острова Тузла у Керченській протоці стали серйозним випробуванням для щойно створеної служби. Протягом декількох тижнів Україна готувалася захищати свою територію, водночас, роблячи все можливе, щоб не спровокувати ескалації напруги з непередбачуваним сусідом.

Прикордонна служба виступила із заявою в тому сенсі, що українські прикордонники не будуть застосовувати зброю для стримування порушників державного кордону на цій ділянці, однак вони не залишаться сторонніми спостерігачами і знайдуть шляхи попередження можливих порушень з боку Росії.¹⁴ Водночас, на острові було зосереджено посилений підрозділ прикордонників, а також здійснено ряд фортифікаційних заходів.

На щастя для обох сторін, росіяни зупинилися перед самою лінією кордону, не порушивши його, однак, ця криза серед іншого засвідчила, що захист кордону залишається важливою місією. Відповідно, до кінця 2003 року на острові було розгорнуто повноцінну прикордонну заставу.

Після кризи Прикордонна служба продовжила функціонувати як окрема структура, хоча періодично лунали пропозиції щодо її підпорядкування Міністерству внутрішніх справ. Наприклад, в Росії, у тому ж 2003 році указом Президента прикордонну службу було повернено назад у підпорядкування спадкоємця КДБ – Федеральної служби безпеки.

Хоча питання підлеглості Прикордонної служби не було настільки політизованим, як внутрішніх військ, однак, воно завжди залишалось чутливим з огляду на необхідність об'єднання зусиль у боротьбі з транскордонною злочинністю. Зокрема, наближення Шенгенської зони до західних кордонів України підняло питання прикордонного контролю до критичного рівня. На додаток до зростання вимог з боку безпосередніх західних сусідів

¹⁴ Див.: "Ukrainian Border Guards on Alert as Russian Dam Project Approaches Completion" RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report, 14 October, 2003.

України з питань боротьби з транскордонною злочинністю, також зростав тиск з боку ЄС щодо питань дотримання Україною стандартів цієї організації, оскільки країна декларувала бажання стати членом ЄС. Все це не лише вимагало підвищення рівня співробітництва на західному кордоні, але й потребувало посилення східного кордону, щоб змістити на схід європейський фронт боротьби з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, наркотрафіком та транскордонною злочинністю.

Так само у контексті європейської інтеграції продовжувалася дискусія стосовно ролі й місця Прикордонної служби. На кінець 2007 року, коли було сформовано другу демократичну коаліцію, сформувалися два підходи до цих питань. Згідно з однією точкою зору, яку природно поділяло керівництво Служби, доцільно було б зберігати статус-кво до 2015 року, а основні зусилля зосередити на покращанні оснащення та професійного рівня прикордонників, а також співробітництва з іншими структурами безпеки. Для цього потрібно було продовжувати розвиток Служби в існуючому форматі до рівня вищих європейських стандартів.¹⁵

У той самий час прихильники негайного підпорядкування Прикордонної служби до МВС наполягали, що відокремлення прикордонників від міліції провокує ряд труднощів у питаннях координації спільних дій, затримує опрацювання запитів, тощо.

Дійсно, багато українських та закордонних експертів також вказують на бажаність руху у цьому напрямі. Наприклад, Андрус Ювель із Женевського центру ДКЗС наполягав, що "на відміну від країн-членів ЄС, у деяких країнах захист кордону здійснюється військовими формуваннями. Це розглядається ЄС, незважаючи на загальний досягнутий прогрес, як менш бажаний варіант, оскільки сфера внутрішньої безпеки має бути підпорядкована міністру внутрішніх справ."¹⁶

Колишній спеціальний помічник Генерального секретаря НАТО Крістофер Доннеллі зробив оцінку російської ситуації, яка напевне могла б стосуватися й України: "Незважаючи на те, що потреби Росії можуть вимагати більше типів військових формувань, ніж відповідає європейській нормі трьох (армія, поліція та жандармерія, щоб перекрити питання внутрішньої та зовнішньої безпеки і прикордонного режиму), однак поточний перелік є витратним і не-ефективним. Спрощення і раціоналізація цієї системи буде визначати успіх воєнної реформи та реформи сектору безпеки."¹⁷

Запропонований вище підхід загалом виглядає правильним, і у січні 2008 року проект Закону України "Про органи внутрішніх справ України" було подано до Парламенту першим заступником голови Комітету Верховної Ради з питань боротьби з організованою злочин-

¹⁵ Див.: інтерв'ю (Голови Державної прикордонної служби України) "Микола Литвин: "У нас буде така Прикордонна служба, що європейці ще будуть у нас учитися." – Тетяна Сіліна, Дзеркало Тижня, №45, 24-30 листопада 2007 р.

¹⁶ Andrus Öövel. "Recommendations on the topic of border security reform". Pfp Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, 6th Annual Conference, Berlin, 15-17 June, 2003, <www.pfpconsortium.org>.

¹⁷ Christopher Donnelly. "The Basic Principles of the Organization of Modern Armies". CND[2002/179] 18 February, 2003. Див. також: Джеймс Грін, Крістофер Доннеллі. "Головні принципи сучасного військового будівництва в контексті реформування сфери безпеки і оборони України." – Національна безпека і оборона, №7, 2003 р.

ністю і корупцією Геннадієм Москалем (колишнім першим заступником Міністра внутрішніх справ). Законопроект передбачав підпорядкування Державної прикордонної служби до МВС у формі створення окремого компоненту МВС – Державної прикордонної міліції.

Однак, українські оглядачі часто дивилися дещо скептично на своєчасність такого рішення наполягаючи на тому, що українське міліцейське відомство має репутацію одного з найбільш корумпованих. Отже, згідно з їх логікою, всі переваги підпорядкування менш корумпованих прикордонників до більш корумпованої міліції під одним дахом буде втрачено.¹⁸

Замість цього, пропонують деякі експерти, доцільно застосувати більш гнучкий підхід: погодитися щодо кінцевого злиття, але обумовити його таким чином, щоб об'єднання дало реальні, а не декларативні переваги.

V. Спадщина мілітаризованої (контр)розвідки КДБ

Структура республіканського КДБ (КДБ Української Радянської Соціалістичної Республіки), яку Україна успадкувала від СРСР, не відповідала потребам нової держави. У ній домінували різного типу підрозділи контррозвідки і спостереження, а спроможності зовнішньої розвідки та служби охорони вищих посадовців були дуже обмеженими. Окрім цього, у підпорядкуванні КДБ перебували три структури військових формувань: Прикордонні війська, Війська урядового зв'язку та "військові формування КДБ".

Перед новим керівництвом України і перед керівництвом нової національної служби безпеки під назвою Служба безпеки України постало три важливих завдання: побудувати національну структуру зовнішньої розвідки, реструктурувати успадковані підрозділи політичної та військової контррозвідки, а також підпорядкувати колишні військові формування КДБ.¹⁹

Зовнішня розвідка

Серед всіх питань, які потрібно було вирішити, щоб мати власну систему національної безпеки, одним з найбільших викликів було створення ефективної національної служби зовнішньої розвідки. Перші кроки було зроблено в основному під контролем колишніх офіцерів з досвідом служби у контррозвідці КДБ, яким загалом важко було погодитися на функціонування нової структури окремо від СБУ. На відміну від російського досвіду, де департамент зовнішньої розвідки було відокремлено від КДБ ще у жовтні 1991 року, і на його базі сформовано Службу зовнішньої розвідки РФ, Україна спочатку створила основи такої служби. Недостатність бюджетного фінансування у 1990-ті роки також була суттєвим негативним чинником, що сповільнював розвиток. Однак, призначення у 1997 році колишнього керівника військової розвідки Олександра Скіпальського заступником голови СБУ, а потім призначення у 2003 році Ігоря Смешка (також колишнього керівника військової розвідки) головою СБУ прискорили шлях до створення незалежної національної служби зовнішньої розвідки.

¹⁸ Олег Шубін. "Найбільш важкою є перемога над самим собою..." – Дзеркало Тижня, №2, 19-25 січня 2008 р.

¹⁹ Gordon Bennett. "The SBU – the Security Service," Central & Eastern Europe Series, Conflict Studies Research Centre, the UK, September 2004.

Після 10 років функціонування у складі СБУ, коли керівництво країни нарешті усвідомило важливість якісної розвідки та визначило її роль у системі національної безпеки, статус підрозділу зовнішньої розвідки СБУ було підвищено з управління до департаменту.

Якщо говорити про публічну увагу до цього питання, то в Україні громадськість приділяла йому мало уваги. Однак, у лютому 2004 року, напередодні Помаранчевої революції, трапився випадок відкритого протесту з боку генерала зовнішньої розвідки СБУ Валерія Кравченка, який на той час працював радником у Посольстві України в Німеччині. Він відкрито заявив про нібито існуючі інструкції, які направлялися українським офіцерам зовнішньої розвідки для спостереження за відомими діячами української опозиції та високопосадовцями під час перебування за кордоном.²⁰ Зі свого боку, СБУ наполягала на безпідставності цих звинувачень.

Більш широкого розголосу набув випадок, який трапився у 2005 році, коли вантажне судно Панагія з українським екіпажем було захоплене сомалійськими піратами поблизу узбережжя Східної Африки. Тоді українська зовнішня розвідка у взаємодії з розвідками Великої Британії і США, а також військовим кораблем Франції відіграла певну роль у його звільненні. Подібні випадки відбувалися й пізніше.

У тому ж 2005 році Парламент прийняв відповідне законодавство і Служба зовнішньої розвідки України відокремилася від СБУ та стала незалежною структурою, підпорядкованою Президенту. Особовий склад служби чисельністю близько 5 тисяч осіб формально зберігає правовий статус військовослужбовців, а в змістовному сенсі її діяльність вже стабілізувалася. Тому, якщо не брати до уваги цей військовий статус персоналу, то можна було б констатувати, що у контексті демократичного розвитку країни у напрямі інтеграції до ЄС і НАТО, СЗР вже не становить жодної принципової проблеми.²¹

Стосовно дієвості парламентського контролю за розвідкою, то можна стверджувати, що ця структура не привертає багато уваги. Звичайно, є ряд питань, які турбують народних депутатів, таких як законодавче регулювання питань доступу до інформації, отримання дозволу або фінансування на певні види операцій, а також політична відповідальність Голови СЗР, якого Парламент не лише не затверджує, але й не проводить розгляду кандидатур керівництва СЗР у профільному парламентському комітеті перед їх призначенням Президентом.²²

²⁰ Див.: "Ukrainian Intelligence General Says Ukraine Intelligence Spying on Opposition, Ministers." – Korrespondent.net web site, Kyiv, Ukraine, in Russian 18 February, 2004; BBC Monitoring Service, the UK, in English, 19 February, 2004.

²¹ G "Хоча багато демократичних держав мають жандармів, мілітаризація органів державної безпеки (не йдеться про МНС та податкову службу) чужа ліберальним, демократичним традиціям." – Джеймс Шерр. "Трансформація сектору безпеки." – Національна безпека і оборона, №4, 2004 р.

²² Для більш глибокого ознайомлення з українськими структурами розвідки, їх бюджетом та контролем над ними, див.: Oleksii Petrov. "Political and Budgetary Oversight of the Ukrainian Intelligence Community: Processes, Problems and Prospects for Reform. Thesis." – Naval Postgraduate School, Monterey, California, September 2007. <<http://www.fas.org/jirp/world/ukraine/petrov.pdf>>

Національна контррозвідка

На початку незалежності сторонні спостерігачі відмічали, що нова національна служба контррозвідки України була дуже схожою на свою попередницю у складі КДБ.²³ Забрало чимало часу для системи української контррозвідки щоб трансформуватися подалі від попередника КДБ у сенсі прозорості та внутрішніх традицій, але суттєва еволюція все ж відбулася. Наприклад, у 1998 році, напередодні чергової кампанії з виборів Президента, стався випадок, коли колегія СБУ відкрито заявила про свою політичну нейтральність. Після цієї відкритої декларації, яка, вочевидь, свідчила про тиск з метою використання спецслужби у політичних цілях, Голова СБУ Володимир Радченко був звільнений Президентом Кучмою, однак прецедент належної позапартійної поведінки було створено. Ще одним важливим кроком відходу від старих традицій КДБ було підписання у лютому 2004 року Указу Президента "Про додаткові заходи з подальшої демократизації суспільства та підвищення цивільного контролю за діяльністю правоохоронних та розвідувальних органів України." Згідно з цим указом припинялась практика відрядження співробітників спецслужб до структур державного управління, яка залишалась у спадщину від СРСР.²⁴

Оцінюючи 18 років незалежного розвитку, можна стверджувати, що національна служба безпеки провела чимало успішних операцій з метою забезпечення економічних інтересів держави, зменшення сепаратизму, забезпечення охорони таємної інформації, посилення захисту від тероризму та розвитку співробітництва зі спецслужбами інших країн. Серед найбільш відомих прикладів можна назвати важливу роль СБУ в отриманні контракту вартістю понад \$600 мільйонів на поставку українських танків Т-80УД до Пакистану в 1990-х роках, створення Антитерористичного Центру СБУ, до якого зараз входить ефективний антитерористичний підрозділ "Альфа," тощо. Водночас, проти СБУ нерідко лунали обвинувачення у незаконному втручанні у внутрішню політику та участі у тіньовій економіці, а також у прикритті незаконної торгівлі зброєю. Перед СБУ все ще стоять завдання здійснення важливих трансформацій та зміцнення системи демократичного контролю.

Сучасні вимоги до трансформаційних процесів загалом вимагають створення демілітаризованої спецслужби без функції слідства. Дублювання відповідальності між СБУ, з одного боку, та Генеральною прокуратурою і МВС – з іншого, вже публічно підтверджене. Отже, метою є реформування СБУ від структури, схожої на всепроникаючий КДБ, до сучасної служби протидії загрозам національній безпеці у сфері контррозвідки.²⁵

Загалом, намагання утримати якомога більше функцій колишнього КДБ показали свою витратність та суперечливість. На думку Голови СБУ Валентина Наливайченко, "[СБУ]...діс-

²³ Див., наприклад: Kuzio, Taras. "The Security Service of Ukraine - A Transformed Ukrainian KGB?" – Jane's Intelligence Review, March 1993.

²⁴ Див.: "Ukrainian President Abolishes Practice of Attaching Security Agents to Governmental Bodies". – Interfax-Ukraine news agency, Kyiv, Ukraine, in Russian, 18 February, 2004; BBC Monitoring Service, the UK, in English, 18 February, 2004.

²⁵ "...під час засідання РНБО констатувалося, що СБУ дублює ряд функцій прокуратури і МВС." – "Рішення про необхідність", – Дзеркало Тижня, №9, 11-17 березня 2006 р.

²⁶ Павло Вуєць. "Контррозвідник Наливайченко," – Фокус, №13, 28 березня 2008 р.

тались рудименти правоохоронних органів, функції, якими ні одна з контррозвідок світу не займається – досудове слідство, утримання арештованих до суду.”²⁶

Колишній Голова СБУ Ігор Смешко дав детальне пояснення негативних наслідків такої системи: “Характерним, при цьому, для спецслужби має бути те, що вона не повинна мати стосунку до слідчої роботи й підміняти собою правоохоронний орган. Досвід демократично розвинутих країн світу доводить, що об’єднання в одній структурі спецслужби, з її особливими повноваженнями по агентурному проникненню, і правоохоронного органу, який може застосовувати санкцію взяття під варту й таким чином обмежувати свободу громадян, а також органу досудового дізнання, що веде слідство (й має можливість “виправдовувати” перші дві дії свого ж відомства) – вкрай небезпечно. Ця небезпека обумовлена спокусою для політичного керівництва країни використовувати такий “залізний кулак” у своїх вузько партійних або кланових цілях для “розборки” з політичними опонентами або для утримання влади.”²⁷ Він також висловив думку щодо доцільності створення спеціального міжвідомчого координуючого органу – міжміністерського Комітету з питань контррозвідки при Кабінеті Міністрів або відповідної структури при РНБО.

Для того, щоб досягти відповідності вимогам демократичної країни до спеціальної служби та критеріям вступу до ЄС і НАТО, у 2006-2007 роках СБУ провела огляд і, відповідно, розробила нову концепцію, яка передбачає реформування у два етапи. На першому етапі (у 2008-2009 роках) мали бути проведені заходи щодо реформування, які не потребують внесення змін і доповнень у законодавство України. На другому етапі (починаючи з 2010 року) концепція передбачає подальшу трансформацію СБУ відповідно до змін законодавства України в ефективну спеціальну службу, що відповідає європейським критеріям.²⁸

Природно, що такі зміни позитивно сприйматимуться у ЄС і НАТО, але до тих пір, поки реформи не буде реалізовано, залишатимуться побоювання щодо СБУ як потенційно репресивного механізму в руках її керівництва та кураторів з Секретаріату Президента.²⁹ Відомо, що парламентський контроль над спецслужбами є доволі загальним, і Комітет з питань національної безпеки і оборони не має достатніх законних

²⁷ Див. інтерв’ю: “Ігор Смешко: Реформа СБУ і всієї правоохоронної системи нашої держави об’єктивно неминує”, – Defense Express, 03 вересня 2005 р. <www.defense-ua.com>.

²⁸ “Пріоритети СБУ в контексті ПДЧ”, – Дзеркало Тижня, №8, 1-7 березня 2008 р.

²⁹ “В СРСР, КДБ та МВС функціонували як інструменти адміністративного контролю суспільства. У пост-тоталітарних умовах їх спадкоємці продовжують сприйматися як інструменти впливу і тиску. Самі по собі ці сприйняття достатні для того, щоб загрожувати довгостроковим намірам, про які говориться у декларації України (щодо вступу в НАТО)...” – James Sherr. “Edging erratically forward”, NATO Review, AUTUMN 2003, <www.nato.int>.

³⁰ “Закон про контррозвідувальну діяльність”, прийнятий у грудні 2002 року, за євроатлантичними стандартами турбує своєю занадто широкою дозвільністю з питань визначення повноважень та загроз. Мова йде не про те, що до відповідних стандартів певні керівники ставляться з підозрою, а про те, чи вистачить їх влади та впливу зацікавлених осіб ззовні, щоб подолати внутрішній спротив всередині структур контррозвідки.” – James Sherr. “Edging erratically forward”, NATO Review, AUTUMN 2003, <www.nato.int>.

повноважень для здійснення регулярного детального контролю. Існує думка й про те, що законодавство, яке регулює власне діяльність СБУ, також потрібно привести у відповідність до євроатлантичних стандартів.³⁰

СБУ підпорядковується Президенту, але Голову СБУ затверджує Парламент за поданням Президента. З формальної точки зору, процедура парламентського контролю нібито виконується у цьому випадку, однак реалії політичної боротьби роблять це призначення заручником розподілу голосів у Парламенті та інших політичних чинників.

Серед конкретних змін у контексті реформування СБУ багато спостерігачів виділяють питання військової контррозвідки, яка за своєю теперішньою природою повністю "військового" компоненту правоохоронної структури має ознаки майже окремого військового формування. Структура української військової контррозвідки, подібно до свого попередника – третього головного управління КДБ – продовжує залишатися у підпорядкуванні Служби безпеки, а не Міністерства оборони чи Генерального штабу, як це типово для країн НАТО.³¹

Головне управління військової контррозвідки отримало свої повноваження від щойно обраного Президента у грудні 1991 року в Указі "Про контррозвідувальне забезпечення військових формувань". Цей указ відповідав за контроль над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями за допомогою успадкованої мережі особливих відділів. До заснування власної академії СБУ ці відділи комплектувалися колишніми радянськими військовими професіоналами, більшість з яких раніше отримали спеціальну підготовку у Новосибірській школі військової контррозвідки КДБ, після якої вони ставали офіцерами контррозвідки.

У радянські часи основні оперативні структури військової контррозвідки – особливі відділи – в основному були завантажені політично мотивованими завданнями й разом із замполітами забезпечували політичний контроль над військовими. Зокрема, вони відповідали за протидію шпionажу, перевірку при наданні допуску до таємниці та за контроль політичних уподобань, щоб забезпечити політичну надійність збройних сил. Вони також мали повноваження розслідувати певні військові злочини, зокрема, розголошення таємниці або втрату таємного документа.

Хоча відповідальність за погодження допуску до державної таємниці, а також питання охорони військових секретів залишилися серед повноважень української військової контррозвідки, однак, відбулися серйозні зміни стосовно позбавлення функцій політичного та ідеологічного контролю над військовими.

Окрім цього, слід зазначити, що на початку 1990-х років військова контррозвідка головним чином докладала зусиль, щоб запобігти розкраданню військового майна, за-

³¹ "Збройні Сили України, подібно до свого радянського попередника, все ще не мають права проводити власну контррозвідувальну діяльність (яку забезпечує департамент СБУ, спадкоємець третього головного управління КДБ СРСР). Чим ближче Україна наблизиться до своєї "довгострокової" мети вступу до НАТО, тим більше ця невідповідність буде помічатися у Брюсселі, як це було у випадку гострих дискусій між НАТО та Польщею, допоки Польща не змінила своїх підходів." – James Sherr. "Edging erratically forward", NATO Review, AUTUMN 2003, <www.nato.int>.

безпечити контррозвідувальний супровід процесу стратегічного роззброєння, а також попередити втручання з боку російського міністерства оборони у процес перепідпорядкування колишніх радянських військ та озброєнь молодій українській державі. На території Кримського півострова її головні зусилля того часу були направлені на боротьбу з проявами сепаратизму, які містили ознаки закордонної підтримки. Той факт, що протягом 1991-1992 років майже весь особовий склад військової контррозвідки на території України присягнув Україні, означав, що всі засоби агентурної та технічної розвідки потрапили у розпорядження нової держави. Це напевне допомогло утримати ситуацію під контролем та попередити суттєві ескалації.

Військова контррозвідка поступово розвивалася, паралельно з іншими підрозділами контррозвідки СБУ та у відповідності зі змінами у Збройних Силах та інших військових формуваннях. Вона виконувала свої традиційні завдання і отримувала нові, як, наприклад, забезпечення безпеки українського миротворчого персоналу за кордоном, боротьба з корупцією та політизацією особового складу, протидія розповсюдженню найманства у 1990-ті роки, а пізніше – зосередження на антитерористичних завданнях, тощо.

Найвищою точкою публічної уваги до військової контррозвідки можна вважати листопад 2004 року, коли її офіцери відіграли важливу роль у попередженні маршу внутрішніх військ на революційну столицю України. Попри те, що революція дала можливість зміцнювати засади демократії, за військовою контррозвідкою залишаються такі важливі функції, як протидія протиправній діяльності спецслужб іноземних держав, охорона державної таємниці або вивчення і перевірка осіб, які оформляються для допуску до роботи з таємними документами.

Перспективи подальшого реформування військової контррозвідки України можна було б характеризувати у сенсі того, що це лише питання часу. Зокрема, після створення у 2002 році Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, яка підпорядковується Міністру оборони, вже не існує формальних підстав проти передачі функції військової контррозвідки до Міністерства оборони. Якщо ж сформулюються відповідні умови, то це питання може бути знову розглянуте і вирішене тим або іншим чином. Однак, поки що потрібно докласти більше зусиль для створення у Міністерстві оборони необхідних правових, соціальних та оперативних засад для того, щоб можливі трансформації були не даниною формальностям, а осмисленим кроком, який забезпечить більш ефективну безпеку та дієвий демократичний контроль. Існують суттєві застереження стосовно того, що українська військова контррозвідка, особливо її агентурний потенціал, виграють від переходу до Міністерства оборони більше, ніж якщо вони поки що залишаться в одній системі з СБУ.

Загалом, очевидний прогрес у контексті прозорості та демократизації СБУ відображається у факті діяльності Робочої групи між Україною і НАТО з питань демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і розвідкою, призначенні радника Голови СБУ від НАТО, а також активної позиції СБУ стосовно відкриття архівів про Голодомор 1930-х років.

VI. Спадщина військових формувань КДБ

Успадковані Україною військові формування КДБ пройшли через значні трансформації, але різними шляхами. Всього від КДБ на території України залишилося три типи військових формувань: Прикордонні війська, Війська урядового зв'язку та просто "військові формування КДБ".

Прикордонні війська стали єдиною структурою, яка за часи незалежності розвивалася загалом стабільно і в основному зберегла свою структуру, функції та внутрішні традиції. Війська урядового зв'язку в решті решт перетворилися на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації. А просто "військові формування КДБ" були повністю скорочені у початковий період після проголошення незалежності.

Ці "військові формування КДБ" у 1992-1993 роках разом із внутрішніми військами МВС та частинами Радянської Армії, що виводилися з Центральної Європи, стали основою для розбудови Національної гвардії. По-суті, ці "формування" були особливим творінням комуністичної партії Радянського Союзу і свідчили про намагання утримати владу під час неспокійних 1980-х років, коли декілька сухопутних дивізій було передано від Радянської Армії до КДБ. Однією з таких дивізій була танкова дивізія "кадру" у Чугуєві (Харківська обл.), укомплектована бойовою технікою, але з мінімальною чисельністю особового складу (для утримання цієї техніки "на зберіганні"), яка після передачі до КДБ протягом 1990-1991 років поступово доукомплектовувалася до повного складу, однак, восени 1991 року дивізія потрапила під юрисдикцію незалежної України.

У цей же період, на додаток до згаданих вище трьох успадкованих структур, на базі колишнього дев'ятого управління КДБ було створено ще одне окреме військове формування – Управління державної охорони України (УДО).

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України

Колішні війська урядового зв'язку КДБ спочатку були передані до підпорядкованої Верховній Раді Служби урядового зв'язку.³² Однак, порядок підпорядкування незабаром було змінено, коли у 1992 році статус раніше існуючого управління урядового зв'язку у складі КДБ було піднято до Головного управління урядового зв'язку СБУ, відповідні функції СБУ легітимізовано, а назву "війська урядового зв'язку" скасовано. Таким чином, ці "війська" стали структурним компонентом одного з главків СБУ.

У 1998 році Головне управління урядового зв'язку СБУ було трансформовано у Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБУ. Він зосередив основні зусилля на захисті інформації та запровадженні нових технологій у засобах зв'язку.

У 2006 році було прийнято закон щодо створення незалежної від СБУ Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ДССЗІ або Держспецзв'язку). Цей рік також

³² Указ Президії Верховної Ради України "Про підпорядкування Україні дислокованих на її території військових частин і підрозділів залізничних військ СРСР, військ урядового зв'язку КДБ СРСР і Цивільної оборони СРСР...", №1608-XII, 7 жовтня 1991 р.

став останнім роком призову строковиків на службу в цій структурі. У 2007 році ДССЗЗІ остаточно відокремилася від СБУ і з 2008 року стала повністю незалежною професійною структурою. Вона підпорядковується Кабінету Міністрів України, а з питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України, – підпорядковується і підконтрольна Президенту України. Голова ДССЗЗІ призначається Постановою Кабінету Міністрів. Попри трансформації, в цій структурі збережено систему звань та правовий статус військового типу. У ДССЗЗІ вважають себе наступниками колишніх військ урядового зв'язку КДБ та відзначають річницю їх створення.

Управління державної охорони України

Чисельність УДО складає близько 3 тисяч осіб, які мають подібні до військових систему звань та правовий статус. Ця структура формально є правоохоронною структурою спеціального призначення, яка відповідає за охорону вищих посадових осіб і підпорядковується Президенту. Начальник УДО, так само, як і Голова СЗР, призначається безпосередньо президентським указом без будь-якого впливу з боку Парламенту.

Завдяки своїй постійній близькості до керівництва країни та відповідальності за охорону головних адміністративних будівель держави, УДО періодично буває втягнутим у політичні скандали. Вперше такий відомий випадок трапився у листопаді 2000 року з майором УДО Миколою Мельниченком, який заявив про нібито організований ним запис розмов у кабінеті колишнього Президента Леоніда Кучми, зокрема, щодо зникнення журналіста Георгія Гонгадзе.

У травні 2007 року до офіцерів УДО, які охороняли Генеральну прокуратуру, застосували фізичну силу представники групи народних депутатів, які підтримували Прем'єр-міністра Віктора Януковича і виступали проти рішення Президента Віктора Ющенка про зміну Генерального прокурора. Цей випадок набув особливо негативного забарвлення ще й тим, що початкове проникнення у будівлю було зроблене групою офіцерів спецпідрозділу кримінальної міліції "Беркут", яку очолював особисто Міністр внутрішніх справ Василь Цушко.

Протистояння у приміщенні Генеральної прокуратури, зокрема, виявило недоліки у підготовці офіцерів УДО та організації їх служби. Після того було вжито заходів зміцнення цієї структури. Однак, стосовно деяких із запланованих заходів зміцнення УДО у суспільства, преси та парламентарів виникла особлива цікавість. Мова йде перш за все про наміри передати до УДО спеціальну частину Сухопутних військ – Президентський полк – до складу якого входять як церемоніальний підрозділ почесної варти, так і регулярний підрозділ механізованої піхоти (озброєний бронетранспортерами та легким стрілецьким озброєнням). Про цей план стало відомо парламентарям, а члени Комітету з питань національної безпеки і оборони одностайно виступили проти.³³ Начальник УДО публічно заперечував існування такого плану, але вочевидь ці заперечення не переконали парламентарів.

³³ У Юлія Мостова. "Демократія – занадто гарна річ, щоб нею ділитися?" – Дзеркало Тижня, №5, 9-16 лютого 2008 р.

³⁴ Див.: "Ющенко дав Семенюк охорону, щоб Тимошенко не спалила архіви." – Українська правда, 25 квітня 2008 р., <www.pravda.com.ua>.

Наступна поява УДО у політично ангажованих обставинах, яка привернула публічну увагу, трапилася у квітні-травні 2008 року під час суперечки між Президентом та Кабінетом Міністрів щодо керівництва Фондом державного майна. Коли Кабінет Міністрів вирішив змінити Голову Фонду Валентину Семенюк без урахування позиції Президента, УДО отримало завдання взяти будівлю Фонду під свою охорону.³⁴ Ці та подібні їм випадки дали підстави для спекуляцій у пресі стосовно нібито існування інших можливих завдань для УДО на випадок протиріч між Президентом та Урядом.

VII. Демократичний контроль над “іншими” військовими формуваннями – аспекти і проблеми.

У попередніх розділах основна увага приділялася внутрішнім особливостям окремих структур безпеки та загальним політичному і безпековому контекстам в державі. Водночас, в інтересах системності аналізу, доцільно зробити порівняння і з передовим досвідом інших країн. Так само, треба звернути увагу й на ті органи, які знаходяться “над” структурами безпеки і здійснюють функції координації та контролю.

Загалом, незважаючи на нещодавній значний прогрес, демократичний контроль в Україні залишається недостатньо збалансованим та ефективним. Система демократичного контролю все ще має непропорційно розширену верхню виконавчу частину, загалом слабку законодавчу складову та нестабільну судову гілку.

На сьогоднішньому етапі переходу від свого малопереконливого пост-радянського безпекового статусу до задекларованого майбутнього членства в ЄС і НАТО, наявний прогрес України стримується не лише радянською спадщиною, але й неефективним сучасним менеджментом безпеки на стратегічному рівні, а також загальною проблемою нестабільного урядування та дисбалансом повноважень з питань безпеки. Вирішення цих проблем вищого рівня державного управління має значення як у вузькому контексті реформування структур безпеки України, так і у більш широкому контексті ефективності всієї політики національної безпеки України, а також визначає перспективу стати повноцінним кандидатом у члени ЄС і НАТО.³⁵

Координація та контроль з боку виконавчої влади

Існує дві основні проблеми у питанні виконавчого контролю над сектором безпеки України: неефективний стратегічний менеджмент питань безпеки та недостатній досвід консолідації еліти з ключових питань безпеки держави.

Перша основна проблема, неефективний менеджмент питань безпеки, має своє коріння у радянській спадщині України. На додаток до обговорених вище політичного і безпекового контексту, стосовно управління сектором безпеки можна зазначити, що у 1991 році Україна

³⁵ Для глибшого аналізу викликів урядування, що постають перед демократичними урядами у секторі безпеки, див.: “Challenge of Security Sector Governance” by Heiner Hanggi and Theodor H. Winkler (eds.), DCAF & LIT Verlag, 2003; а також “Democratising Security in Transition States”. – Katrin Kinzelbach and Eden Cole, (eds.) DCAF/UNDP, 2006.

успадкувала радянську централізовану командно-адміністративну однопартійну систему, а також окремі фрагменти її інституцій. Багато ключових установ та виробництв були безпосередньо підпорядковані Москві, а інші часто лише імітували справжні урядові повноваження. Керівники молоді незалежної України мали створювати інституції нової держави із суміші успадкованих радянських фрагментів та новостворених структур.

Питання створення державних установ були особливо складними у секторі безпеки і оборони. Деякі структури, як, наприклад, республіканські КДБ та Міністерство внутрішніх справ, були швидко перепідпорядковані новому українському Урядові. Збройні Сили успадкували цілісні оперативні елементи, але не мали органів управління державного рівня. Міністерство оборони та Генеральний штаб значною мірою будувалися на майже пустому місці. Так само, нова країна не успадкувала жодних інституцій, здатних формувати та координувати виконання політики безпеки і оборони на вищому, стратегічному рівні.

Протягом останніх 18 років Україна успішно вирішила питання будівництва формальних структур безпеки та оборони, спершу застосовуючи радянські підходи, а пізніше – звертаючи увагу на досвід Заходу. Однак, поведінка цих структур іноді виглядає такою собі сумішшю суперечливих рішень. Загалом, мали місце й позитивні елементи радянської спадщини, наприклад, високий науковий потенціал та аполітична культура ядерної енергетики чи ракетно-космічного комплексу. До того ж, деякі інші позитивні чинники було запозичено з-за кордону, зокрема, разом з програмами технічної допомоги, а також у контексті вступу до НАТО та ЄС. Однак, ці позитивні зрушення все ще є фрагментарними, нестійкими, і поряд з ними ще відчуваються залишки радянського та пост-радянського періодів.

Так само, нова країна успадкувала дуже мало експертів з досвідом розробки та імплементації політики безпеки на вищому рівні. Причому, той досвід був набутий ще в органах радянської влади. Однак, на сьогодні інтелектуальний капітал у секторі безпеки України вже готовий до проведення аналізу безпекових та оборонних питань на високому рівні. Керівні та програмні документи України з питань безпеки і оборони загалом забезпечують адекватні відповіді на питання щодо зовнішніх ризиків та загроз, а також основних вірогідних сценаріїв. Однак, вище керівництво держави все ще має проблеми з використанням цієї аналітики для прийняття своєчасних та ефективних практичних рішень.

Неефективне керівництво сьогодні визначає стан багатьох проблемних питань в Україні, й не лише у секторі безпеки, але й у питаннях економіки, енергетики, дипломатії, права, культури, тощо. Чим більш незалежним від бюрократичного втручання стає певний сектор суспільного життя, тим більш успішним він може бути, як це вдавалося в окремих галузях засобів масової інформації, банкової і страхової діяльності, малого бізнесу, приватної медицини або спорту.

Однак, сектор безпеки за визначенням не може існувати поза апаратом бюрократії та політики.

В Україні занадто складна система міжвідомчої координації з питань безпеки, вона включає багато координуючих структур (у складі Секретаріату Президента, Апарату РНБО та Секретаріату Кабінету Міністрів), в яких працює значна кількість експертів з питань безпеки і оборони. З одного боку, ці структури, завдяки високому формальному статусу співробітни-

ків та порівняно високій платні, стали природним резервуаром кваліфікованих експертів (часто – відставних офіцерів, ветеранів структур безпеки та оборони), які мають відповідний досвід. Але з іншого боку, така система характеризується дублюванням зусиль та сповільненим реагуванням.

На додаток до випадків недостатньо координованих дій у ті моменти, коли потрібна чітка відповідальність, ця система зазвичай не дозволяє приймати швидкі рішення, оскільки виконавчі структури, які залучаються до виконання рішень, витрачають занадто багато часу для проходження сигналів через “надбудову” координуючої їх системи, що відволікає увагу від роботи “по горизонталі” з колегами інших структур. Це створює затримки у потоках інформації, часто розмиває відповідальність, розпилює ресурси, а також ігнорує відсутність ініціативи та нездатність довіряти чи ділитися повноваженнями. Існуюча система також підриває та ослаблює зусилля зі створення сильного професійного цивільного персоналу у підпорядкованих структурах Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ та інших структурах безпеки через відтягування найкращих кадрів – пропонуючи більшу платню, пільги та більш упорядкований режим роботи. Але понад усе, ця неповоротка система не є ефективною не лише “вертикально”, а й “горизонтально” також. Незважаючи на достатній вибір професіоналів, система часто неспроможна у разі потреби формувати дієві команди, здатні швидко запроваджувати необхідні реформи у секторі безпеки.

У цьому випадку головними проблемами є саме недостатня згуртованість та надмірне розпилення інтелекту та зусиль, а ніяк не обмежена кількість професіоналів. Єдиним періодом, коли ця система виглядала цілісною, були 1997-1999 роки, коли Володимир Горбулін перебував на посаді Секретаря РНБО – радника Президента з питань національної безпеки. Протягом цього періоду виконавча частина системи національної безпеки держави перебувала під контролем єдиної вищої інстанції, яка користувалася довірою Президента та перевагою у секторі безпеки.

Багато разів президенти та інші лідери країни проголошували обіцянки скоротити та упорядкувати цю систему, однак реальні зміни призводили або до збільшення чисельності, або до окремих косметичних скорочень без значних системних трансформацій. Цікаво зазначити, що багато керівників та експертів з цих координуючих структур є регулярними учасниками курсів та конференцій за кордоном, де вони знайомляться з передовими зразками координуючих структур та механізмів. Однак, не маючи необхідного реформаторського поштовху згори, вони рідко ризикують своїм комфортним статусом, щоб демонструвати активність у запровадженні змін. Отже, виглядає так, що повноцінне реформування пост-радянського характеру такої системи координації й контролю займе довший час, щонайменше довжиною в ще одне людське покоління.

Окрім цього, загальна недостатня зрілість вищого безпекового менеджменту в Україні все ще не дозволяє структурам безпеки та оборони стати по-справжньому ефективними, забезпечити якісну підготовку та реалізацію необхідних рішень в інтересах національної безпеки. Такий стан управління системою безпеки в державі призводить до негативних наслідків, коли в Україні весь час відбуваються кризи одна за одною, хоча багато з них можна було б уникнути. В результаті втрачаються можливості і час, та розпорюшуються ресурси.

Для країн Центральної Європи та Балтії, чії історичні спогади про комуністичне минуле ще залишаються яскравими, а також для багатонаціонального штату експертів із штабквартири НАТО, які зацікавлені у підтриманні діалогу співробітництва з Україною, неважко бути терплячим до сповільнених дій українців. Вони знають, що незважаючи на затримки, завжди залишається шанс того, що українці в решті решт виконають свої обіцянки. Завдяки цьому Україна має позитивну історію співробітництва з Польщею у Косово та Іраку, з Литвою у Косово та Афганістані, і з НАТО в Дарфурі, Іраку, Афганістані й операції "Активні зусилля" у Середземному морі. Також існує багато позитивних прикладів співробітництва між розвідувальними структурами й жандармеріями країн Центральної та Південно-Східної Європи і відповідними українськими структурами.

Однак, для країн та міжнародних організацій, що не мають таких стимулів, як спільна спадщина або інтереси безпеки, пов'язані з Україною, поведінка української бюрократії часто виглядає дратуючою. У таких випадках Україна знову втрачає, і не лише свій імідж або рівень довіри, але також і можливості зробити внесок у міжнародні зусилля з питань безпеки, як було, наприклад з планами взяти участь у операції ООН на Голанських висотах у 2005 році, у Лівані в 2006 році, а також в операції ЄС у Чаді в 2007 році.

Водночас, найбільшим викликом для інтересів безпеки України у контексті неефективного безпекового менеджменту є не стільки оборонні аспекти миротворчої діяльності, скільки питання внутрішньої безпеки.

Для розуміння другої найбільшої проблеми, пов'язаної з питаннями координації та контролю з боку виконавчої гілки влади в Україні, тобто, відсутності у державній еліті традиції консолідуватися з ключових питань безпеки, було б цікаво спершу звернутися до досвіду сусідів України – країн Центральної Європи, Південно-Східної Європи та Балтії – які вже інтегрувалися в Європу. Іншими словами, для стороннього спостерігача приклад України може бути більш зрозумілим у ширшому контексті, у порівнянні з її сусідами. Якщо порівняти проблеми сучасної політики в Україні з минулими та недавніми проблемами Болгарії, Литви, Польщі, Румунії, Словаччини, Чехії та деяких інших країн, можна знайти багато схожих випадків, зокрема у контексті проблем з громадським порядком та менеджментом сектору безпеки.

В Україні, як колись у Болгарії, Польщі, Румунії чи Словаччині, спостерігалися періоди "співіснування" ("cohabitation"), коли політичні інтереси Президента, який є главою держави, розходилися з політичними інтересами Прем'єр-міністра (який, у випадку України, за Конституцією очолює вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів), і ці відмінності замість співробітництва часто провокували змагання, під час яких були випадки зловживання владою стосовно структур безпеки і оборони.

В Україні, так само, як у Болгарії у 1997 році, Угорщині у 2007 році або в Румунії на початку 1990х років, відбувалися потужні народні виступи проти корумпованого та неефективного правління. У 2004 році таку подію назвали Помаранчева революція, яка серед іншого була направлена проти спроб фальсифікувати вибори Президента.

У Литві в 2004 році Парламент успішно відправив у відставку шляхом імпічменту Президента Роналдаса Пахсаса. В Україні схожа криза розгорталася у 2007 році через розпуск

Верховної Ради Президентом Віктором Ющенком, який випередив Парламент, що хотів оголосити імпічмент Президенту. У випадку України, подібно до ролі розвідки в Литві, спеціальні підрозділи міліції та внутрішні війська МВС, а також відповідальне за охорону вищого керівництва УДО були втягнуті у протистояння між Президентом і Парламентом.

Однак, спостерігалася суттєва різниця між Україною та цими державами. Ця різниця полягає у здатності політичної еліти зазначених вище Центрально-Європейських країн досягати консенсусу з ключових питань безпеки країни. Інакше кажучи, основні політичні партії та національна еліта у вирішальні моменти були здатні проявити зрілість і консолідуватися, чого ще не досягнуто в Україні, де здатність головних політичних сил до консолідації ще далека від того рівня, який потрібен для успішної протидії викликам національній безпеці.

Зокрема, майже постійне протистояння спостерігалася протягом всього періоду "співіснування", коли при владі були "помаранчевий" Президент Віктор Ющенко та "біло-синій" Прем'єр-міністр Віктор Янукович. Навіть ті, хто вів людей за собою під час Помаранчевої революції (Віктор Ющенко, Юлія Тимошенко, Юрій Луценко, Петро Порошенко, Олександр Зінченко, Давид Жванія, Роман Безсмертний та інші) занадто швидко стали ворогувати між собою. Так звана політична реформа, згідно з якою з 1 січня 2006 року частину повноважень було передано від Президента до Парламенту та Кабінету Міністрів, спровокувала постійне протистояння між усіма гілками влади та вищими органами управління.

Проблеми політичної системи України, що виникають у випадку "співіснування", несуть у собі багато потенційних ризиків для безпеки країни. Конституційний виклик такого де-факто двовладдя призводив до постійної напруги у стосунках між Президентом і Кабінетом Міністрів, що унеможливило багато різних важливих реформ. Цей політичний затор також затримує реформи сектору безпеки, які конче потрібні для завершення повної трансформації України від її існуючого пост-радянського перехідного стану до ефективної демократичної системи.

Широкі, але розпливчасті конституційні положення з питань президентських повноважень, які ще більшою мірою погіршені нездатністю досягати консенсусу з важливих питань, провокують регулярні звернення до Конституційного Суду за роз'ясненням рішень або Президента, або Уряду.

Роз'яснення Конституційного Суду бувають не завжди достатньо конкретними для протилежних сторін, які природно намагаються тлумачити їх по-своєму. Наприклад, у 2007 році, під час дискусії щодо чинності президентського указу про розпуск Парламенту, його опоненти наполягали на тому, що підстави для розпуску були чітко виписані у Конституції, й що Президент не міг приймати рішення, керуючись іншими обставинами, ніж записані в її тексті. Прихильники ж дострокових парламентських виборів наполягали на широкій інтерпретації статті 102 Конституції, яка визначає, що Президент є "гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина". А

³⁶ Див: Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Романчука Миколи Павловича щодо офіційного тлумачення положення статті 102 Конституції України, м. Київ, 8 травня 1997 року. Справа N 018/6-97 N 11-з.

вона, відповідно до однієї з ухвал Конституційного Суду, вочевидь означає, що "Для реалізації цих функцій Президент приймає рішення, які мають силу законодавчих актів, а в разі необхідності – безпосередньо втручається в критичну ситуацію з метою усунення будь-якої загрози для держави та її громадян."³⁶

Протягом весни-літа 2008 року стало ясно й очевидно, що проблеми балансу влади та нездатність досягати компромісів навіть з дрібних питань потребують виправлення шляхом внесення поправок до Конституції. Президент Віктор Ющенко напевне намагався зміцнити існуючу систему з двома центрами виконавчої влади, при цьому змінюючи та зміцнюючи президентські повноваження стосовно Кабінету Міністрів та структур безпеки країни. Прем'єр-міністр Юлія Тимошенко запропонувала більш радикальні зміни на користь концентрації виконавчої системи: "Доведеться обов'язково усунути встановлене за останні десять років двовладдя в країні. Абсурдно, коли країною керують дві посадові особи – президент і прем'єр-міністр – із практично цілком однаковими функціями і повноваженнями... Або посаду прем'єра, або посаду президента з нової Конституції потрібно точно вилучити."³⁷ Вона насправді була сповнена рішучості поправити руйнівні протиріччя існуючої системи державного управління: "Як було до тих змін до Конституції (2004 року), так і сьогодні є – у кожного міністра – три керівники: одну команду дає прем'єр, другу, протилежну, – президент, і третю – Віктор Іванович Балого (глава секретаріату президента). Куди міністру бігти і де звітувати? І ця ситуація виникає щодня."³⁸

Справді, здається, що немає іншого виходу, ніж внесення змін до Конституції. Всенародно обраний Президент (Глава держави та Верховний Головнокомандувач Збройних Сил) має значні повноваження у секторі безпеки, і завжди буде спокушатися використанням своїх конституційних повноважень для блокування тих рішень Кабінету Міністрів, які не були з ним погоджені. Однак, Кабінет Міністрів сьогодні є "креатурою" коаліції більшості у всенародно обраному Парламенті. Члени Кабінету Міністрів несуть особисту та безпосередню політичну відповідальність. Глава Кабінету, Прем'єр-міністр, згідно з Конституцією очолює виконавчу гілку влади. Він/вона є лідером однієї з найпотужніших політичних партій, і в окремі моменти нерідко має вищий рівень підтримки в суспільстві, ніж всенародно обраний Президент. Отже, за існуючої системи Кабінет Міністрів також спокушається не погоджуватися з Президентом, який зазвичай несе відповідальність лише один раз протягом 4-5 річного виборчого циклу, однак, по суті не має фізичної можливості особисто бути начальником для підлеглих йому структур безпеки (інакше, ніж через одного з помічників, що входять до складу Секретаріату).

³⁷ Сергій Рахманін, "Законне запитання." – Дзеркало Тижня, №8, 1-7 березня 2008 р.

³⁸ Див: "Тимошенко: Я мовчала чотири місяці..." – Українська правда, 12 травня 2008 р., <www.pravda.com.ua>.

³⁹ Наприклад, згідно з Законом України "Про розвідувальні органи України," (стаття 24 – Контроль Президента України за діяльністю розвідувальних органів України) "Контроль за діяльністю розвідувальних органів України в межах конституційних повноважень здійснюється Президентом України, в тому числі через керовану ним Раду національної безпеки і оборони України. Розвідувальні органи України доповідають Президентові України і звітують перед ним з питань та в порядку, що визначаються Президентом України."

У той час, коли декілька структур безпеки є безпосередньо підпорядкованими Президенту³⁹ (а згідно з Конституцією всі вони йому підпорядковані – загалом), насправді, саме Секретаріат (колишня назва – Адміністрація) Президента є тим єдиним органом, що реально контролює військові формування та інші структури безпеки в Україні. Фактично мова йде про те, що ця установа наділена можливостями контролювати ці структури, однак, вона зовсім не є безпосередньо відповідальною за їхні дії. Ця відповідальність формально покладається на Президента, від імені якого Секретаріат діє, однак, Президент не може все контролювати персонально. Кандидатури керівництва всіх структур безпеки до рівня генерал-майора координуються із Секретаріатом, а не з Парламентом. Оскільки сам Президент не може безпосередньо контролювати весь сектор безпеки, то політичні та бізнесові структури, які є близькими до Секретаріату, можуть впливати на застосування президентських повноважень у власних інтересах.

У результаті, майже весь реальний контроль зосереджено в руках Секретаріату Президента. Українське законодавство не наділяє цю установу (фактично, мова може йти про паралельний уряд) такими функціями, оскільки, у відповідності з вимогами Конституції України, Президент не може делегувати свої повноваження будь-якому органу державної влади чи посадовій особі у системі контролю над структурами безпеки, зокрема, правоохоронними органами.

В одному випадку описаний вище феномен навіть спонукав Голову Верховного Суду України Василя Онопенка оприлюднити критичну заяву, згідно з якою цілісності судової системи загрожували нелегітимні спроби запровадити певні зміни: “все це дійство, назване реформуванням судової системи, відбувається під прикриттям президента, адже за його підписом з’являються листи про підтримку відверто неконституційних і юридично неприйнятних змін до закону про судоустрій. ...президента “у черговий раз спробували підставити його найближчі порадики, які найбільше зацікавлені у посиленні власного впливу на суди.”⁴⁰

Таким чином, конфлікт між всенародно обраним Президентом та сформованим парламентською коаліцією Кабінетом Міністрів стає передбачуваним та логічним явищем. Відбувається багато таких конфліктів у країнах зі схожою політичною системою – Болгарії, Польщі та Румунії – незалежно від того, чи їх політичні системи називаються парламентсько-президентськими, чи парламентськими (як у Болгарії).

Говорячи про наявність позитиву, можна очікувати, що конфліктне середовище молодій демократії допоможе загартувати демократичний досвід і традиції. Якщо жодна сторона не може отримати спроможність повністю підкорити іншу/паралельну сторону, це також служить запобіжником проти монополізації сфери безпеки. За відсутності дієвих національних традицій або неписаного консенсусу з питань безпеки (як у Франції чи Великій Британії), це може забезпечити від появи демократично обраної диктатури.

З іншого боку, постійна нестабільність виконавчої влади, спричинена цим “двовладдям,” у певний момент створює набагато більший негатив, ніж усі можливі позитиви. За відсутності стійкої демократичної культури чи традиції, вона знижує як міжнародний, так і внутрішній авторитет влади, ослаблює спротив зовнішньому втручанню, підриває реформаторські зусилля, розчаровує у демократії та провокує сподівання на появу “сильного” лідера.

⁴⁰ Див.: “Онопенко думає, що Ющенко знову підставили.” – Українська правда, 20 червня 2008 р., <www.pravda.com.ua>.

Парламентський контроль

Хоча чисельний безпековий апарат виконавчої та президентської гілок влади в Україні виглядає потужним, в дійсності ж, він розбалансований та недостатньо ефективний. Парламентська структура також виглядає впливовою лише на відстані, однак, в дійсності, вона скоріше слабка. На поверхні, Верховна Рада України має всі традиційні парламентські повноваження щодо сектору безпеки: прийняття актів законодавства, бюджетний контроль, слухання, запити, проведення розслідувань, доступ до таємної інформації та, навіть, застосування повноважень щодо призначення окремих керівників структур безпеки. Починаючи з січня 2006 року, Кабінет Міністрів (включно з Міністром оборони та Міністром внутрішніх справ) формується коаліцією парламентської більшості. Голова СБУ та Генеральний прокурор також призначаються Парламентом за поданням Президента.

Верховна Рада, як вищий орган законодавчої влади, виконує функції парламентського контролю та нагляду через парламентські комітети. Згідно з Конституцією, парламентські комітети розглядають законопроекти та інші питання в рамках своєї компетенції. Позиція профільних парламентських комітетів має важливе значення під час розгляду Парламентом питань діяльності структур безпеки.

За винятком питань міліції, Комітет з питань національної безпеки і оборони (далі – Комітет) відіграє роль ключової структури, яка відповідає за здійснення парламентського контролю над структурами безпеки в Україні. До складу Комітету входять підкомітети, кількість та склад яких визначається самим Комітетом. Зокрема, у складі Комітету шостого скликання утворено шість підкомітетів (що відрізняється від попереднього скликання): з питань соціальної безпеки, оборонно-промислового комплексу та військово-технічного співробітництва, воєнної безпеки і оборони, економічної та екологічної безпеки, державної безпеки, а також інформаційної безпеки.

Основні функції Комітету є доволі схожими з відповідними функціями комітетів/комісій у інших демократичних країнах: розгляд законопроектів та інших актів з питань національної безпеки і оборони; розгляд відповідних розділів державного бюджету, підготовка висновків з питань національної безпеки і оборони, тощо.⁴¹ На основі результатів обговорення та аналізу ситуації Комітет може давати рекомендації з питань національної безпеки і оборони Президентові та Уряду.

Водночас, на відміну від поширеного досвіду розвинутих демократій, в українському Парламенті не існує окремого комітету, який опікувався б виключно питаннями розвідки. На думку експертів Женевського центру ДКЗС, "Згідно з міжнародними нормами, парламент має створити спеціалізовану структуру, яка повинна забезпечити контроль за розвідувальними службами. Без такого спеціального комітету, парламенту буде важко, якщо не неможливо, здійснювати системний зосереджений контроль над розвідувальними службами."⁴² Хоч це спостереження, безумовно, вірне стосовно всіх зрілих демократій,

⁴¹ Для більш детального ознайомлення, див. вебсайт Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони < <http://kompnbo.rada.gov.ua/kompnbo/control/uk/index> >.

⁴² Hans Born and Ian Leigh. "Democratic Accountability of Intelligence Services." DCAF Policy Paper №19. 2007, Geneva, Switzerland.

однак, існує думка, що у країнах перехідного періоду та під час глибоких реформ у секторі безпеки може бути виправданим тимчасово мати єдину структуру парламентського контролю відповідальну за оборонну та безпекову/розвідувальну частини сектору безпеки, що мало б забезпечити кращу координацію реформ у всьому секторі безпеки.

Раніше цей Комітет мав окремий підкомітет з питань правового забезпечення діяльності органів безпеки, розвідки та контррозвідки, прикордонних та митних органів, який у шостому скликанні було трансформовано у підкомітет з питань державної безпеки. Основними функціями цього підкомітету є: правове забезпечення діяльності органів державної безпеки, розвідувальних органів України, органів прикордонної служби та державної охорони органів державної влади і посадових осіб; вдосконалення законодавства в частині: контррозвідувального та розвідувального забезпечення діяльності органів державної влади та інших державних інституцій; забезпечення збереження та охорони державної таємниці; боротьби з міжнародним тероризмом; охорони та захисту державного кордону.

Як і раніше, зазначені вище повноваження Парламенту є певна можливість обходити у випадках, коли відповідна структура безпеки безпосередньо підпорядкована Президенту. Це може знижувати ефективність парламентського контролю з окремих питань безпеки, якщо, наприклад, позиція Парламенту суттєво відрізняється від позиції Президента.

Водночас, важливий та потенційно потужний механізм парламентського контролю за розвідкою все-таки існує. На додаток до конституційних повноважень, Закон України "Про розвідувальні органи України" дає Рахунковій палаті Парламенту глибші повноваження стосовно структур безпеки. Для здійснення контролю за витратою бюджетних коштів у розвідувальних органах у складі палати створюється спеціальна група. Вона має право отримувати від розвідувальних органів України документи, які підтверджують витрати коштів Державного бюджету. Співробітники цього підрозділу можуть виконувати свої функції за умови отримання доступу до таємних документів лише в порядку, встановленому Законом України "Про державну таємницю". Їм заборонено розшифровувати співробітників, а також методи і засоби діяльності розвідувальних органів, або розголошувати отриману інформацію.

Ще одним важливим інструментом парламентського контролю, про який не можна забувати, є інститут Уповноваженого Верховної Ради з питань прав людини, який іноді може бути дієвим механізмом опрацювання заяв та скарг.

Здається найбільш гострим питанням сьогодні є недостатній баланс повноважень щодо призначення керівництва структур безпеки. Голова СБУ затверджується Парламентом, однак, це відрізняється від процедури призначення керівників інших структур безпеки. Водночас, у гіпотетичному випадку, якщо, наприклад, проблему виконавчого "двовладдя" буде вирішено шляхом збільшення президентських повноважень, то посилення парламентських повноважень могло б забезпечити природну протизавагу до можливої монополізації контролю структур безпеки, особливо з кадрових питань. Це можна робити різними шляхами – або через посилення повноважень Комітету, або через більш глибокі трансформації, наприклад через створення двопалатного Парламенту.

Іншою проблемою в минулому було нечітке законодавче визначення повноважень щодо затвердження ініціатив з питань реформування і розвитку, коли навіть семантичні нюанси

полегшували затвердження ключових довгострокових програм без консультацій з Парламентом, або без його погодження, що пізніше призводило до неефективного витрачання коштів на прийняті програми та неадекватного ресурсного забезпечення.

Загалом, парламентський контроль над спецслужбами та "іншими" військовими формуваннями в Україні залишається обмеженим, а Комітет з питань національної безпеки і оборони має недостатньо реальних повноважень, потрібних для забезпечення дієвого контролю. Незважаючи на зусилля голови Комітету (колишнього Міністра оборони) Анатолія Гриценка щодо зміцнення парламентського контролю, це питання потребує часу та непростих рішень, що, у свою чергу, потребує більш широкого політичного консенсусу для забезпечення успіху. Дехто з його попередників, як, наприклад, Георгій Крючков, які також у минулому робили спроби посилити парламентський контроль, не досягли мети значною мірою через відсутність належної підтримки у Парламенті під час дискусій з виконавчою владою. Можна сказати, що загалом парламентському контролю над спецслужбами більш характерний ентузіазм, ніж необхідний рівень системності. В умовах молодії та нестабільної демократії швидко забезпечити ефективний та міцний парламентський контроль є нелегкою справою.⁴³

Судова влада

Третя гілка влади – судова – в контексті ефективності та стабільності також має значний потенціал, однак, так само, як і у попередніх випадках виконавчої та законодавчої гілок влади, вона незбалансована, а її рішення суперечливі. Загалом, українські суди та прокуратура повинні бути професійними та незалежними (мати імунітет від політичного та іншого впливу). Однак, у той час, як, згідно з традиційними очікуваннями, судді та прокурори мають бути на сторожі закону і справедливості, в реальному житті їх неупередженість не забезпечена належними умовами професійної та фінансової незалежності. Самі лише прогресивне законодавство та прийняття присяги не можуть забезпечити авторитету без належної організації ефективної системи підготовки, відбору, забезпечення, тощо. Роками неналежні умови роботи та низька платня були найбільш значущими негативними чинниками, поруч із загальною корупцією та політизацією внутрішнього політичного середовища.

Після Помаранчевої революції спостерігався певний прогрес у боротьбі з хабарництвом та у підвищенні прозорості. Однак, незважаючи на цей обмежений прогрес, з часом корупція краще пристосувалася, а політизація зростає.

⁴³ Загалом неефективні підходи до вирішення питань ресурсного менеджменту в рамках стратегічного планування та програмування в Україні (незважаючи на суттєвий прогрес у Міністерстві оборони) залишили його практично у такому стані, що й перед Помаранчевою революцією. Для більш детального розуміння проблеми, див.: Leonid Polyakov: "Ukraine: transformation between strain and uncertainty" in "Security Sector Reform in Central and Eastern Europe: Difficult Paths Towards Success", Wilhelm N. Germann/Andrzej Karkoszka (eds.), BICC/DCAF, Nomos, 2005.

Стосовно корупції у судовій гілці влади можна зазначити, що недостатнє бюджетне фінансування, з однієї сторони, та певне посилення останніми роками підзвітності суддів та прокурорів – з іншої, створили унікальний феномен. Деякі суди, прокурори та представники міліції негласно запровадили систему “благодійних” внесків. Згідно з матеріалами перевірки Рахункової палати, лише у 2007 році добровільні “благодійники” зробили на понад 400 мільйонів гривень благодійних внесків для судів, міліції та прокуратур. Цей вид корупції так стурбував Президента, що він видав окремий указ, у якому вимагається припинити таку практику та вжити “додаткових заходів щодо запобігання прихованому впливу на діяльність судів та правоохоронних органів...”⁴⁴

Водночас, з питання політизації судів критика була направлена у протилежному напрямі. У червні 2008 року Голова Верховного Суду Василь Онопенко виступив з публічним зверненням до Президента, в якому він звинуватив його у намірах “встановлення неконституційного контролю за судами і суддями, протиправного втручання у їхню діяльність.”⁴⁵

Його попередник Василь Маляренко у 2005 році був хоч і не настільки безпосереднім, однак, так само критичним стосовно питання незалежності судів: “На жаль, в Україні превалюють ігнорування закону, остракізм стосовно правосуддя. За 14 років розбудови Української держави зроблено багато. Проте сьогодні головною проблемою залишається незалежність суду. У суспільстві, і насамперед у владних структурах, поки що не визріло розуміння того, що незалежність судів є найважливішою передумовою верховенства права, основною гарантією справедливого судочинства, фундаментальною основою організації влади в демократичній державі.”⁴⁶

Хоча українська система судової влади виконує важливу демократичну функцію, скарги на її корумпованість та несправедливість звучать занадто часто. Зокрема, наступні звинувачення у зловживанні владою з боку посадових осіб Секретаріату Президента, які вірогідно вдаються до застосування незаконного тиску на суди, здаються типовими: “... в нашій країні за дзвінком чиновника СП “закривають” академіка, котрий хай і скоїв порушення, але не є соціально небезпечним, зате з миром відпускають замовника низки убивств.”⁴⁷

Підтримка громадянами судів в Україні у порівнянні з іншими інститутами державної влади (Президент, Верховна Рада, Уряд, структури безпеки, органи прокуратури, адміністрації, тощо) є надзвичайно низькою. Згідно з відповідними опитуваннями громадської думки, зробленими у 2007 році соціологічною службою Центру Разумкова, рівень повної підтримки громадянами судів становить 7,8% (29,6% підтримують окремі заходи).⁴⁸

⁴⁴ Див.: Указ Президента України N328/2008 “Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах,” 11 квітня 2008 р.

⁴⁵ Див.: “Лист Голови Верховного Суду України В. Онопенка до Президента України В. Ющенка,” 23 червня 2008 р., <<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/FB71B4AB3F7F2A0CC2257471004A8C96?opendocument>>.

⁴⁶ Олександра Примаченко. “Суддям підвищать зарплати і дадуть квартири...” – Дзеркало Тижня, №43, 5 - 11 листопада 2005 р.

⁴⁷ Юлія Мостова. “Все це – вже не криза...” – Дзеркало Тижня, №21, 7-13 червня 2008 р.

⁴⁸ Юрій Якименко. “Ставлення громадян до соціальних і політичних інститутів та політичних лідерів.” – Національна безпека і оборона, №10, 2007 р.

Такі умови, безперечно, не сприяють здійсненню контролю за діяльністю структур безпеки. У тому, що стосується особливої ролі судів та прокуратури у контролі за структурами безпеки в Україні, їх головні функції в основному визначені Законами України "Про оперативно-розшукову діяльність" та "Про контррозвідувальну діяльність."

Відповідно до цих законів, діяльність СБУ, СЗР, Державної прикордонної служби, УДО (розглянутих раніше у цьому дослідженні) та деяких інших структур є предметом розгалуженої системи отримання дозволів та санкцій від судів і прокуратури: з дозволу суду можна витребувати документи та дані, що характеризують діяльність підприємств, установ, організацій, а також спосіб життя окремих осіб... Так само, дозвіл потрібен на негласне проникнення до житла чи до іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контроль за листуванням... Керівник оперативного підрозділу інформує прокурора про отриманий дозвіл суду протягом доби. Процедура таких дій в окремих передбачених законом випадках погоджується з Генеральним прокурором та Головою Верховного Суду. Окремі обмеження прав і свобод людини та юридичних осіб мають винятковий і тимчасовий характер і можуть застосовуватись лише за рішенням суду. У разі оперативної необхідності невідкладного здійснення цих заходів, оперативно-розшукові підрозділи зобов'язані протягом 24 годин повідомити суд або прокурора про застосування та підстави для їх проведення.

Також існує положення щодо прокурорського нагляду за діяльністю розвідувальних органів у Законі України "Про розвідувальні органи України": "Нагляд за додержанням розвідувальними органами України законів України здійснюється Генеральним прокурором України і уповноваженими ним прокурорами відповідно до Конституції та законів України."

Важливу роль у системі судочинства України продовжує відігравати підсистема військових судів та військових прокуратур. У 2004-2005 роках спостерігався потужний рух щодо ліквідації військових судів. Однак, парламентський Комітет з питань національної безпеки і оборони не підтримав ідею їх повної ліквідації. Кількість військових судів та прокурорів було лише скорочено. В окремих випадках Державна прикордонна служба (у 2004 році) та Міністерство оборони (у 2005 році) заперечували проти негайної ліквідації військових судів. Ще один цікавий випадок стосовно цього питання трапився у 2004 році, коли Міністерство юстиції наполягало, що військові судді не можуть належним чином захищати права військовослужбовців через нібито їх залежність з огляду на статус військовослужбовців. Однак, парламентський омбудсмен займав протилежну позицію – що перевантажені та не підготовлені цивільні суди будуть неспроможні належно захищати права військовослужбовців. Дискусія закінчилася скороченням числа військових судів із 24 до 15, включно з двома апеляційними судами, а також передачею частини військових справ у підсудність цивільних судів. Кількість військових прокуратур було скорочено до чотирьох.

Незважаючи на те, що судова влада відіграє важливу роль у діяльності структур безпеки в Україні, потрібно ще докласти багато зусиль, щоб досягнути стандартів сучасної демократичної держави. Поступово певні зрушення відбуваються. У 2008 році загальні вимоги Законів України "Про оперативно-розшукову діяльність" та "Про контррозвідувальну діяльність" було доповнено детальними роз'ясненнями у Постанові Пленуму Верховного Суду України "Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тим-

часове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства.”⁴⁹

Згадані роз’яснення пропонують судам та слідчим органам детальні й обґрунтовані процедури. Це, безумовно, крок вперед у забезпеченні демократичних стандартів контролю за розвідувальними та правоохоронними структурами, що потенційно має обмежити “бажання органів застосовувати недостатньо врегульовані засоби.”⁵⁰ Водночас, оскільки відповідні судові дозволи є таємними, не зовсім ясно, хто матиме доступ до статистики процедур щодо дозволів на застосування спеціальних повноважень, та яка частина можливого аналізу цієї практики буде доповідатися Парламентові і громадськості.

VIII. Крайній досвід інших країн

У контексті розвитку структур безпеки, Україна може скористатися досвідом колишніх комуністичних країн Центральної та Південно-Східної Європи, які нещодавно мали схожі виклики на шляху до членства у НАТО та ЄС (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія). Досвід окремих “старіших” членів НАТО, таких, як Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Іспанія, Туреччина, Велика Британія та США може також бути дуже корисним, особливо у тих випадках, де Україна має схожі риси політичної системи чи внутрішнього середовища безпеки, або коли є потреба розглянути усі можливі варіанти.

Перелік прикладів найбільш корисного досвіду може бути розширений за рахунок ряду інших країн. Однак, дослідження різних аспектів безпеки багатьох країн показало, що найбільш цікавим з точки зору таких визначальних чинників, як політична система, внутрішня культура структур безпеки, спадщина і традиції, є досвід Болгарії, Франції, Польщі, Румунії та Словаччини. В рамках цього дослідження, вивчення іноземного досвіду проводилося більшою мірою в Україні шляхом аналізу друкованих та електронних джерел, а також з використанням можливостей інтерв’ю з закордонними експертами під час зустрічей та через електронне листування.⁵¹

Водночас, з метою отримання безпосереднього враження щодо найбільш корисного іноземного досвіду, дві країни було вибрано в якості найбільш доцільних для здійснення ознайомчих візитів – Франція, як розвинута демократія з сильною президентською владою та довгим терміном

⁴⁹ Постанова Пленуму Верховного Суду України “Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства,” №2, 28 березня 2008 р.

⁵⁰ Див.: Authorising the use of special powers (Дозвіл на використання спеціальних повноважень). Hans Born and Ian Leigh. “Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies.” DCAF, Human Rights Centre of the University of Durham, Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee. Oslo, 2005.

⁵¹ З огляду на те, що з числа західних іноземних мов автор володіє вільно лише англійською мовою, у подальших цитатах з інших мов та у наведених довідкових матеріалах не можна виключати неточностей, за які вся відповідальність у випадку непорозумінь покладається на автора цього дослідження.

перебування у складі ЄС і НАТО; та Болгарія – за конституцією парламентська республіка, однак із президентом, який обирається всенародно та зберігає суттєві повноваження. Болгарія має з Україною багато схожих політичних та культурних рис, а також йде попереду України стосовно членства в ЄС і НАТО. Дві вибрані країни мають з Україною також інші важливі подібності у сферах загального балансу політичних повноважень та парламентського контролю над сектором безпеки.

Вивчення кращого іноземного досвіду допомагає у розвитку та реформуванні структур безпеки в Україні. З огляду на значний обсяг зібраних матеріалів, з одного боку, а також на необхідність дотримуватися принципу якомога чіткішого викладення матеріалу – з іншого, було прийнято рішення структурувати цей розділ не як послідовність окремих національних досвідів, а функціонально, відповідно до змісту та структури попередніх розділів, тобто через підбір відповідних прикладів а) структур безпеки та б) аспектів демократичного цивільного контролю.

Структури безпеки інших країн

Аналіз різних організаційних підходів у секторі безпеки свідчить про наявність трьох системних показників, які, незважаючи на відмінності, що спостерігаються у багатьох країнах, загалом визначають характер будь-якої конкретної національної системи безпеки. Такими показниками є: (де)мілітаризація, (де)централізація та підпорядкування.

(Де)мілітаризація.

Як зазначається у посібнику Женевського центру ДКЗС “Парламентський контроль за сферою безпеки,”⁵² раціональним аргументом проти мілітаризації поліції та “інших” військових формувань є ризик зловживань та політизації: “Мілітаризація поліції – охоронців демократичного правопорядку – розмиває різницю між нею та військом – охоронцем зовнішньої безпеки. Це особливо небезпечно, коли поліція недофінансується і, відповідно, може спокуситися зловживаннями та вдатися до корупції без страху покарання. Іншою небезпекою, що асоціюється з мілітаризацією поліції, є те, що можновладці можуть використати поліцію (а іноді і розвідувальні органи та військові формування) для контролю та переслідування опозиції, а не для підтримання внутрішньої безпеки та правопорядку. Окрім цього, часте використання військових для підтримки правопорядку може призвести до їх політизації.”

Демілітаризація структур безпеки у колишніх комуністичних країнах та їх наступне реформування були важливим чинником загального процесу демократизації. Досвід проведених досліджень загалом підтримує думку Джеймса Шерра про те, що “...мілітаризація функцій державної безпеки ...протирічить ліберальній, демократичній традиції.”⁵³

Практично всі розглянуті нові демократії, тобто, колишні члени Варшавського договору, різною мірою вже демілітаризували свої структури безпеки в частині ліквідації статусу військовослужбовців для особового складу, а також скорочення оборонних завдань на мирний час. Найбільш тривалим був процес демілітаризації служб зовнішньої розвідки.

⁵² Див.: “DCAF Handbook - Parliamentary oversight of the security sector: principles, mechanisms and practices”. Geneva, DCAF, 2003.

⁵³ Джеймс Шерр. “Трансформація сектору безпеки.” – Національна безпека і оборона, №4, 2004 р.

Вставка 10.1. Соціальні пільги для співробітників сфери безпеки у Словаччині

73/1998 Збірник законів. Закон від 17 лютого 1998 року про співробітників державної служби Національної поліції, Розвідувальної служби Словаччини, Корпусу охорони в'язниць і судів Словацької Республіки та Залізничної поліції

... § 84 Службовий дохід, службові виплати та фінансова компенсація за чергування

- (1) Офіцер поліції на постійній державній службі має право на службовий дохід, що складається з наступних елементів:
 - a) базові виплати,
 - b) надбавка за вислугу років,
 - c) додаткова виплата за звання,
 - d) спеціальна надбавка,
 - e) надбавка за керівництво,
 - f) надбавка за представництво або за виконання тимчасово вакантної функції керівництва,
 - g) спеціальна додаткова виплата,
 - h) додаткова виплата за службу в несприятливих та шкідливих для здоров'я умовах,
 - i) додаткова виплата за підготовку кандидатів у офіцери поліції,
 - j) додаткова виплата за догляд за ввіреною поліцейською собакою або поліцейським конем,
 - k) додаткова виплата за утримання й водіння поліцейського автомобіля чи моторного катера,
 - l) додаткова виплата за виконання робіт із занурюванням,
 - m) додаткова виплата за службу у змінах,
 - n) додаткова виплата за виконання обов'язків служби на додаток до основних годин тижневої служби,
 - o) додаткова виплата за виконання обов'язків служби в нічні години,
 - p) додаткова виплата за виконання обов'язків служби по суботах і неділях,
 - r) додаткова виплата за виконання обов'язків служби у офіційні святкові дні,
 - s) інші службові виплати,
 - t) винагорода.
- (2) Службові виплати складаються з елементів службових доходів, визначених у параграфі 1, пункти a – m та o – r; ця норма не застосовується, якщо це додаткова виплата відповідно до §98 – 101 та фінансові компенсації за чергування згідно з §103, коли службова платня складається з елементів, визначених у параграфі 1, пункти a – m.
- (3) Офіцер поліції має право, відповідно до умов і в межах положень цього Закону та додатково до службового доходу, на фінансову компенсацію за перебування в резерві.

... § 141 Умови виконання обов'язків служби

- (1) Керівник створює для офіцера поліції умови для належного та, наскільки це можливо, безпечного несення служби.

- (2) Керівник зобов'язаний, перш за все:
 - a) довести до відома офіцерів поліції внутрішні правила та інформацію, необхідні для належного виконання служби,
 - b) приділяти увагу постійному навчанню офіцерів поліції,
 - c) організувати медичне обслуговування офіцерів поліції, забезпечувати приміщення і обладнання медичних закладів,
 - d) утримувати, обслуговувати та поліпшувати санітарно-гігієнічні засоби,
 - e) приділяти увагу зовнішньому вигляду, модифікації та удосконаленню робочих місць,
 - f) організувати розміщення офіцерів поліції,
 - g) створити умови для задоволення культурних, розважальних і навчальних вимог та інтересів офіцерів поліції,
 - h) організувати харчування для офіцерів поліції всіх змін, відповідно до принципів здорового харчування, безпосередньо у приміщенні несення служби або поблизу нього. Він не має такого зобов'язання стосовно офіцерів поліції, яких відправлено у відрядження, та якщо це не визначено умовами несення служби,
 - i) організувати харчування відповідно до пункту h) з наданням офіцеру поліції гарячого основного блюда, включаючи відповідний напій, протягом однієї зміни у поліцейському закладі харчування, у відповідному закладі іншого роботодавця або за допомогою юридичної чи фізичної особи, яка має право діяти в якості посередника при наданні послуг з харчування, які він забезпечує через юридичну чи фізичну особу, уповноважену на здійснення послуг харчування. З метою організації харчування, зміною вважається несення служби довше ніж чотири години. Якщо зміна триває більше ніж 11 годин, але не більше ніж 12 годин, керівник може організувати додатковий прийом гарячого блюда; однак для зміни, що триває більше ніж 12 годин, він зобов'язаний це зробити. Якщо зміна триває більше ніж 17 годин, керівник може організувати надання третього гарячого блюда,
 - j) компенсувати харчування відповідно до пунктів h) та i) у розмірі 65 % від ціни гарячого основного блюда, максимум до 65 % грошового утримання, що надається на службове відрядження строком від 5 до 12 годин згідно зі спеціальним статутом, а також забезпечувати компенсації відповідно до спеціального статуту,
 - k) організувати обладнання місця для виконання обов'язків служби у нічні години аптечкою, включаючи забезпечення обладнанням для виклику невідкладної медичної допомоги.
- (3) Керівник може забезпечити офіцеру поліції фінансову компенсацію тільки у розмірі, визначеному в параграфі 2, буква j), якщо зобов'язання керівника щодо організації харчування для офіцера поліції виключено умовами несення служби або керівник може не організовувати харчування згідно з вимогами параграфа 2, пункти h – j.
- (4) У колективній угоді можливо
 - a) змінювати умови, згідно з якими керівник забезпечуватиме офіцера поліції харчуванням протягом періоду ускладнення умов служби,
 - b) збільшити кількість офіцерів поліції, для яких керівник організує харчування.

Певні особливості має питання про статус жандармерії. Польща тримає жандармерію у складі міністерства оборони, тому формально не постає питання про демілітаризацію цієї структури, основна роль якої – бути військовою поліцією. Досвід Франції, Італії та Іспанії свідчить про те, що для жандармерії військовий статус загалом не є проблемою. Хоч Франція і вирішила передати жандармерію до міністерства внутрішньої безпеки, однак питання “демілітаризації” французької жандармерії, через її особливу закордонну місію, не стоїть на порядку денному.

Іншим важливим аспектом національних процесів демілітаризації є вирішення питань соціального захисту. У Болгарії було прийнято рішення зберегти попередній (як для військових) рівень соціального забезпечення персоналу структур безпеки. А в деяких країнах рівень соціального забезпечення після демілітаризації навіть зріс. Найбільш цікавим є досвід Словаччини, де ще у 1998 році було законодавчо встановлено єдині високі соціальні стандарти для всього персоналу структур безпеки.

(Де)централізація.

З одного боку, не існує “універсальних норм” стосовно досвіду централізації структур безпеки, але з іншого – є очевидні для демократичних країн “загальні правила,” яких дотримуються у більшості випадків. Україна або вже запровадила такі правила, або розглядає можливість їх запровадження. Це у першу чергу стосується прикордонної охорони, яка у переважній більшості європейських випадків не є самостійною структурою (як в Україні), а входить окремою складовою до МВС. Там практично відсутні ознаки того, що інші підрозділи МВС можуть мати занадто багато впливу на прикордонників, якщо вони користуються достатньо незалежним статусом у складі МВС. Зокрема, у Болгарії це забезпечено наданням прикордонній охороні статусу “національної” у складі МВС. У інших країнах прикордонна поліція більшою мірою відповідає за попередження випадків нелегальної міграції та боротьбу з торгівлею людьми, ніж за “захист” кордону. У виконанні своїх функцій прикордонники користуються можливостями інших структур МВС, зокрема перевагами розвідки МВС та можливостями поліції.

Інший приклад загальноприйнятих підходів стосується децентралізації у випадку співіснування зовнішньої розвідки та внутрішньої безпеки (контррозвідки), коли їх діяльність може здійснюватися або різними структурами, або у складі об’єднаної структури. В теорії, як зазначено у публікації Женевського центру ДКЗС 2002 року: “є більш правильним, коли кожну функцію розвідки виконує окрема структура. Це дозволяє уникнути розпорошення зусиль і ресурсів, а також мінімізує ризик нездорової та непотрібної конкуренції між різними структурами... Демократичні країни загалом відокремлюють структури внутрішньої та зовнішньої розвідки. Це обґрунтовується не лише різними функціями, а й тим, що різні правила та різні законодавчі норми регулюють діяльність розвідки всередині країни та за кордоном.”⁵⁴

⁵⁴ Див.: Intelligence Services and Democracy. DCAF, Working Paper Series №13, Geneva, Switzerland, April 2002.

⁵⁵ Там само.

Водночас, на противагу прикладові з прикордонною охороною, не існує такої ж універсальності досвіду у випадку розвідки. Звичайно, домінуючою практикою є децентралізація розвідки та контррозвідки. Незважаючи на те, що ряд країн, таких, як Італія, Нідерланди, Словаччина, Іспанія та Туреччина тримають їх разом, більшість демократичних країн запровадили окремі структури для зовнішньої розвідки та структур внутрішньої безпеки, які іноді навіть підпорядковані різним суб'єктам керівництва.

У контексті відокремлення функцій розвідки, іншим "загальним правилом" для розвідки є уникнення правоохоронних функцій (які українська СБУ успадкувала від КДБ і планує позбутися під час подальших заходів реформування). Як зазначає публікація ДКЗС: "Правоохоронці та розвідка мають фундаментально різні цілі. В той час, як ціллю правоохоронців є довести обвинувачення у конкретній кримінальній справі, завданням розвідки є зібрати якомога більше інформації стосовно загроз для держави і суспільства. Отже, розвідувальна служба може вважати доцільним не арештовувати ідентифікованого злочинця, якщо це звузить можливості щодо подальшого збору інформації."⁵⁵

Водночас, дослідження кращого досвіду інших країн не виявило жодної розвинутої європейської демократичної країни, розвідка якої мала б правоохоронні функції. В Європі розвідка зосереджена більшою мірою на дотриманні цивільних свобод, ніж на громадському порядку. Однак, у Сполучених Штатах ключова структура безпеки – ФБР – має і розвідувальні, і контррозвідувальні функції, незважаючи на існування аргументів стосовно того, що таке співіснування є несприятливим для функцій розвідки ФБР.

Традиційно в сучасних демократичних державах існує дві головні структури зовнішньої розвідки (цивільна та військова) та одна головна структура внутрішньої безпеки/контррозвідки (цивільна) з паралельно діючими підрозділами військової, фінансової та інших видів безпеки у складі окремих структур. Однак, у деяких випадках, з огляду на традиції або на специфічний досвід, певні країни можуть вирішити, що консолідація буде більш доцільною, ніж фрагментація, й таким чином відійти від традиційних підходів. Наприклад, в Італії, де і міністерство оборони, і МВС мають структури зовнішньої розвідки та контррозвідки. А в Болгарії було прийнято рішення відновити у новому вигляді консолідовану структуру контррозвідки – Державне агентство національної безпеки (ДАНБ), що включає політичну, фінансову та військову контррозвідки. Нова структура об'єднала функції колишніх Національної служби безпеки, Агенції фінансової розвідки та офіс військової контррозвідки. Цікавим фактом є те, що функції нової болгарської структури ДАНБ стали майже повністю ідентичними поточним функціям української СБУ, за виключенням функції слідства. При цьому, у 2008 році Франція зобов'язалася надавати підтримку у становленні щойно створеної структури безпеки Болгарії.

⁵⁶ Д Larry L. Watts. "Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies." – Studies in Intelligence, Vol. 48, No. 1, 2004, <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol48no1/article02.html>>.

Вставка 10.2. Державне агентство національної безпеки Болгарії (ДАНБ)

У відповідності із Законом “Про Державне агентство національної безпеки”, прийнятим 11 грудня 2007,

ОСНОВНИМИ СТРУКТУРАМИ ДАНБ є:

- чотири головних управління: внутрішньої безпеки, контррозвідки, економічно-фінансової безпеки та технічних операцій;
- чотири управління: фінансової розвідки, надзору, інформації та архівів, а також координації, інформації та аналізу.

ОСНОВНИМИ ФУНКЦІЯМИ ДАНБ є:

- боротьба з корупцією серед державних службовців вищого рівня, а також боротьба з організованою злочинністю та транскордонними правопорушеннями;
- Спостереження, виявлення та протидія планам, підготовці та реалізації посягань на національну безпеку, включаючи ті, що спрямовано проти Міністерства оборони, Збройних Сил Болгарії та структур, підпорядкованих Міністерству оборони;
- захист криптографії та секретної інформації; технічна розвідка і контроль за радіочастотами.

Поки що міжнародна дискусія з найбільш ефективних підходів щодо різних аспектів (де)централізації розвідки та структур внутрішньої безпеки не є завершеною, особливо після терористичного нападу на США 11 вересня 2001 року. Також стверджується, що існують “потреби безпекового середовища періоду після “холодної війни,” коли ефективність протидії новим загрозам потребує нових форм міжвідомчої взаємодії та реорганізації. Хоч традиційні принципи відокремлення військової та цивільної розвідувальних служб можуть залишатися чинними, відокремлення зовнішньої та внутрішньої розвідок та їх завдань, так само, як і відокремлення розвідки від правоохоронних органів та їх завдань, може бути менш однозначним.”⁵⁶

Вставка 10.3. Загальні організаційні особливості Міністерства внутрішніх справ Франції, із зазначенням підрозділів, подібних українським**ГЕНЕРАЛЬНИЙ СЕКРЕТАРІАТ:**

- Управління інформаційних систем та зв'язку (подібність ДСС331)
-

ГЕНЕРАЛЬНИЙ ДИРЕКТОРАТ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ:

- Центральне управління внутрішньої розвідки (подібність СБУ)
- Центральне управління Прикордонної поліції (подібність Держприкордонслужбі)
- Служба захисту VIP осіб (подібність УДО)
- боротьба з наркотиками, охорона масових заходів, поліцейський спецназ та інші...

**ГЕНЕРАЛЬНИЙ ДИРЕКТОРАТ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЖАНДАРМЕРІЇ (подібність Внутрішнім військам)
УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ (подібність військам Цивільної оборони)
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ПИТАНЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ
УПРАВЛІННЯ З ГРОМАДСЬКИХ СВОБОД І ЮРИДИЧНИХ ПИТАНЬ**

Так само, немає однозначності і в підходах до питань діяльності такої структури, як жандармерія. Якщо в Україні існує дві структури типу жандармерії (Внутрішні війська МВС та Військова служба правопорядку у Збройних Силах), то у багатьох демократичних країнах немає жодної. Деякі країни ліквідували свої жандармерії відразу, як тільки їхня внутрішня стабільність остаточно закріпилася.

Угорщина ще у 1989 році ліквідувала свою воєнізовану "Робітничу гвардію." Чехія у 1993 році ліквідувала схожу воєнізовану структуру у складі МВС. Словаччина, після відокремлення від Чехії у 1993 році, спочатку утримувала подібну воєнізовану структуру у складі МВС, але все ж ліквідувала її у 2002 році. Болгарія продовжує утримувати свою жандармерію, однак нещодавно понизила її статус від "національної" служби до рівня звичайного департаменту МВС. Донедавна, серед країн Центральної Європи, досвід яких розглянуто, лише Польща (у складі міністерства оборони) та Румунія (у складі МВС) продовжують утримувати свої жандармерії без змін.

Стосовно функцій захисту урядового зв'язку та безпеки вищого керівництва можна зазначити, що, незважаючи на наявність у практично всіх досліджених країнах відповідних структур, єдиною загальною їх рисою є те, що усі вони цивільні (демилітаризовані). А їх організаційні структури, специфічні функції та підпорядкування відрізняються у кожній країні і відображають національні політичні та безпекові традиції.

Підпорядкування.

Іншим "загальним правилом" для зрілих демократій є наявність прямої політичної відповідальності за питання внутрішньої і зовнішньої безпеки та за всі структури безпеки. Питання внутрішньої безпеки та контррозвідки у стабільних демократичних країнах як правило відносять до сфери відповідальності МВС (наприклад, у Франції, Італії, Іспанії та Німеччині). Практика підлеглості структур зовнішньої розвідки природно є більш різноманітною,

оскільки вони мають справу із зовнішньою політикою, зовнішніми загрозами, що ближче до сфери відповідальності глав держав та військових. У Франції зовнішня розвідка входить до відповідальності міністра оборони. У Німеччині та Іспанії зовнішня розвідка підпорядкована Федеральному Канцлеру та Прем'єр-міністру відповідно. У Великій Британії зовнішня розвідка працює у полі відповідальності зовнішньополітичного відомства, а внутрішня розвідка (контррозвідка) – внутрішньополітичного. І так далі...

Загалом, найбільш збалансованою виглядає організаційна побудова структур безпеки у випадку МВС Франції:

У нових демократіях питання підпорядкування загалом виглядає дещо інакше. Звичайно, окремий випадок структур безпеки України, де спостерігається так багато різних форм підпорядкування, є до певної міри унікальним серед демократичних країн. Схоже на те, що диверсифікація підпорядкування є відповіддю перших пост-комуністичних років на стурбованість щодо надмірної концентрації влади в одних руках. Однак, практика надмірного розподілу відповідальності та контролю всередині виконавчої влади (перш за все між президентами та урядами) по мірі зміцнення демократичних основ все більше стає проблемою, ніж запобіжником. Політичні лідери та структури безпеки іноді піддаються спокусі вдаватися до маніпуляцій шляхом використання роздрібленості повноважень. Наприклад, у Болгарії зовнішня розвідка підпорядкована Президенту, а структури внутрішньої безпеки доповідають Прем'єр-міністрові. Такий стан політичної та функціональної нестабільності (оскільки свідчить скоріше про змагальний, ніж про збалансований контроль за розвідкою та контррозвідкою, або про нечіткий розподіл повноважень) в деяких країнах призводив до скандалів та додаткових реструктуризацій.

У нових демократіях (Болгарії, Польщі, Угорщині та Чехії) внутрішня безпека/контррозвідка зазвичай є відповідальністю Прем'єр-міністра, якому допомагає відповідний координаційний комітет. В окремих випадках існує спеціальна міністерська посада для контролю за структурами безпеки, як, наприклад, у Польщі (Міністр-координатор спецслужб) та в Угорщині (Міністр без портфеля з питань цивільних національних структур безпеки). В Румунії головні структури розвідки та безпеки підпорядковані Президенту через Верховну Оборонну Раду, яку очолює сам Президент.

Питання демократичного контролю

Стосовно кращого досвіду контролю виконавчої влади над структурами безпеки, "загальне правило" пропонує встановлення якомога чіткішої ієрархії підпорядкування. У зрілих демократіях, зазвичай, спостерігається достатній рівень чіткості з питань того, хто має які повноваження.

Приклад Франції (також відомої періодами "співіснування") підтверджує сказану вище тезу. У Франції Президент Республіки не має структур безпеки у безпосередньому підпорядкуванні, однак, національне законодавство та національні безпекові традиції однозначно визначають Президентові найвищі повноваження стосовно всіх питань безпеки. Більш того, для виконання своїх високих повноважень Президент Франції не потребує величезного апарату координації та контролю. Він підписує закони, видає укази та контрасигнує

рішення Ради Міністрів. Цього достатньо, щоб вважати виконавчу владу Франції дуже сильною. Наприклад, Прем'єр-міністр може звільнити з посади міністра внутрішньої безпеки за погодженням з Президентом (а не Парламентом). Самого Прем'єр-міністра (а потім і весь Уряд) може бути відправлено у відставку особистим рішенням Президента або абсолютною більшістю голосів членів Національної Асамблеї (нижньої палати Парламенту).

Незважаючи на певну слабкість парламентського контролю над розвідкою, повага до традицій та правової системи у Франції загалом є достатньою для забезпечення стабільності системи управління сектором безпеки навіть у періоди "співіснування".

Вставка 10.4. Регламент діяльності Комісії у справах спеціальних служб Сейму Польщі

Рішення Сейму Республіки Польща від 30 липня 1992 року

РЕГЛАМЕНТ СЕЙМУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

... Глава 12

КОМІСІЯ У СПРАВАХ СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ І ДІЯЛЬНІСТЬ КОМІСІЇ

Стаття 137

1. Комісія у справах спеціальних служб може складатись із не більше ніж 9 членів парламенту.
2. Сейм визначає кількість членів, які входитимуть до Комісії у справах спеціальних служб, на запит Президіуму Сейму шляхом прийняття рішення.
3. Заяви кандидатів у члени Комісії вносяться главами депутатських фракцій або групою, у складі не менше ніж 35 парламентарів. Ці заяви подають на ім'я Спікера Сейму.
4. Сейм, на вимогу Президіуму Сейму, обирає поданий після консультації з Радою старійшин персональний склад Комісії шляхом спільного голосування.

Стаття 138

1. На першому засіданні Комісії у справах спеціальних служб головує Спікер Сейму. На цьому засіданні Комісія обирає з числа своїх членів президіум Комісії, що складається з одного голови та двох його заступників.
2. Рішення Комісії приймається абсолютною більшістю голосів з присутніх не менше половини членів Комісії.
3. Комісія детально визначає порядок роботи та прийняття рішень.
4. Доступ членів Комісії до інформації, що становить державну таємницю особливої важливості для оборони держави, її Збройних Сил та державної безпеки, визначається нормативними актами з питань державних і службових секретів;

канцелярія Спікера Сейму повинна направити запит до Міністра національної оборони або Міністра внутрішніх справ і адміністрації з проханням надати дозвіл членам Комісії на доступ до такої інформації.

Стаття 139

1. Засідання Комісії у справах спеціальних служб проводиться за закритими дверима. Положення Статті 154, параграф 1, не застосовуються.
2. Спільні засідання з іншими комісіями можуть бути відкритими.
3. Голова Комісії може запрошувати осіб, інших від зазначених у Статті 153, параграф 1, для участі у роботі Комісії через або після консультації з Спікером Сейму, Міністром національної оборони чи Міністром внутрішніх справ і адміністрації. Запрошені особи підписують перед Головуючим письмове зобов'язання про нерозголошення інформації, що стала їм відома, та яка становить державну або службову таємницю.

Стаття 140

З питань, що стосуються спеціальних служб, Комісія бере участь у процесі підготовки проектів закону про бюджет та інших фінансових планів держави, а також у перевірці звітів про їх виконання з наданням свого висновку відповідним комісіям.

Стаття 141

1. Протоколи засідань Комісії у справах спеціальних служб, а також звіти, визначені Статтею 164, параграф 1, і Статтею 168, параграф 1, становлять державну таємницю, за винятком протоколів і звітів відкритих спільних засідань з іншими комісіями. Комісія подає такі протоколи і звіти на ім'я Спікера Сейму.
2. Про хід засідань Комісії у справах спеціальних служб не робиться офіційних повідомлень; однак, такого роду повідомлення, як визначено статтею 166, параграф 1 і 3, робляться стосовно відкритих засідань за участі Комісії у справах спеціальних служб.
3. Комісія може домовитись про заяву щодо свого засідання для преси, радіо та телебачення, обговоривши її зміст, у разі необхідності, з Міністром національної оборони або Міністром внутрішніх справ і адміністрації.

Стаття 142

Беручи до уваги поправки, що вносяться нормами цього Розділу, відповідні норми Регламенту Сейму застосовуються до Комісії у справах спеціальних служб і членів парламенту, обраних до складу цієї Комісії. У межах дії цих норм, як спеціальні розглядаються наступні служби: Управління державної безпеки та Служби військової розвідки.

Завдання Комісії:

- Надання висновків до проектів законів та постанов, що стосуються спеціальних служб;
- Оцінка загальних нормативних актів, що стосуються діяльності таких служб;

- Надання висновку щодо сфер діяльності спеціальних служб, виходячи з інформації, наданої Головами служб;
- Аналіз щорічних звітів Голів служб;
- Надання висновку на запит щодо призначення визначених осіб на посади Голів та заступників Голів спеціальних служб;
- Надання висновку до проекту закону про бюджет у частині, що стосується спеціальних служб, а також звіту про використання бюджетних коштів;
- Оцінка співробітництва спеціальних служб, відповідальних перед Міністром внутрішніх справ і адміністрації та Міністром національної оборони, а також співпраці цих служб та військових підрозділів під керівництвом Міністра внутрішніх справ і адміністрації;

Оцінка співробітництва спеціальних служб з урядовими органами управління та правоохоронними структурами і розгляд скарг, пов'язаних з діяльністю спеціальних служб.

Щоб краще збалансувати систему, Президент Ніколя Саркозі ініціював зміни до Конституції (прийняті у 2008 році), які дали Парламенту більше впливу на ключові призначення у виконавчій владі.

Однак, у нових демократіях згадана вище стурбованість (іноді – справедлива) щодо монополізації контролю за сферою безпеки часом тягне за собою забагато уваги до стримувань і противаг, на шкоду ефективності структур безпеки і, в кінцевому залишку, на шкоду безпеці держави.

Вставка 10.5. Румунська Комісія з контролю над Службою зовнішньої розвідки

Закон №. 44 / 1998

Про створення, організацію та роботу Спеціальної парламентської комісії з контролю над Службою зовнішньої розвідки

Парламент Румунії
Палата депутатів Сенату

На основі контрольних повноважень Парламенту Румунії, відповідно до положень Ст. 61, глава (4), і Ст. 64 Конституції Румунії, з урахуванням Ст. 8, глава (3) Закону № 51 / 1991 щодо національної безпеки та згідно зі Ст. 3 Закону № 1 / 1998, що стосується організації та функціонування Служби зовнішньої розвідки,

Парламент Румунії приймає наступний закон:

Розділ I – ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Ст. 1: На дату прийняття цього закону було прийнято рішення про утворення Спеціальної парламентської комісії з контролю над Службою зовнішньої розвідки.

Спеціальна парламентська комісія з контролю за діяльністю Служби зовнішньої розвідки, тут і далі – Комісія, виконує свій мандат протягом законодавчого мандату, на який її було створено, та виконує свою роботу відповідно до положень цього Закону.

Ст. 2: Після обрання, члени Комісії складають наступну присягу під час спільного засідання обох Палат Парламенту:

“Я, -----, як член Спеціальної комісії з контролю над Службою зовнішньої розвідки, присягаю відстоювати і захищати інтереси Румунії та поважати Конституцію і закони країни.

Я присягаю, що упродовж свого мандату, а також після закінчення його дії, я зберігатиму таємницю щодо документів, даних та розвідувальної інформації, що стали мені відомі під час виконання службових обов’язків, які визначаються цим законом.

Я присягаю, за власною ініціативою, що не буду співробітничати зі структурами, що належать до колишнього “Секурітате” (Департамент державної безпеки Румунії), і я не є ні співробітником Служби зовнішньої розвідки, ні будь-якої іншої розвідувальної служби”.

Ст. 3: Голосування по номінальному членству у Комісії та її управлінні здійснюється з дотриманням вимог Ст. 32 Регламенту Сенату та Ст. 69 Регламенту Палати представників (перевиданий), на спільному пленарному засіданні Сенату і Палати представників. Номінальне членство в Комісії та її управлінні встановлюється у Додатках № 1 і 2, які є невід’ємною частиною цього закону.

Ст. 4: Положення Ст. 2 не повинні бути інтерпретовані як заборона Комісії оприлюднювати свої рішення та результати, коли вона має згоду постійних секретаріатів обох Палат Парламенту.

Ст. 5: Припинення членства у Комісіях з питань оборони, правоохоронних органів та національної безпеки тягне за собою втрату членства у Комісії.

РОЗДІЛ II – ПРЕРОГАТИВИ (виключні права) КОМІСІЇ

Ст. 6: Комісія здійснює якісний, постійний контроль за діяльністю Служби зовнішньої розвідки та має право:

- a) здійснювати аналіз і перевірку дотримання Службою зовнішньої розвідки Конституції та законів Румунії;
- b) перевіряти, чи відповідають накази, інструкції та інші нормативні документи, видані Директором Служби зовнішньої розвідки, законам та Конституції Румунії, рішенням Вищої ради оборони країни та рішенням Уряду, які було прийнято з метою введення в силу рішень Вищої ради оборони країни;

- c) здійснювати аналіз обґрунтованості бюджету Служби зовнішньої розвідки та перевірки його виконання, виходячи з перевірок, що проводяться компетентними органами;
- d) заслуховувати особу, запропоновану Президентом Румунії на посаду Директора Служби зовнішньої розвідки, стосовно чого подається консультативне схвалення, яке направляється Президенту Румунії. Комісія може подати Президенту Румунії письмове повідомлення щодо відмови у призначенні на посаду Директора Служби зовнішньої розвідки;
- e) перевіряти випадки виявлених у діяльності Служби зовнішньої розвідки порушень Конституції та інших законодавчих норм та приймати рішення щодо заходів, яких необхідно вжити для встановлення законності;
- f) здійснювати аналіз, перевірку та врегулювання скарг громадян, які заявляють про порушення своїх законних прав і свобод внаслідок дій, вжитих Службою зовнішньої розвідки для збору відомостей в інтересах національної безпеки і оборони Румунії. Вона перевіряє та врегулює будь-які інші скарги і відкриті звинувачення, що надходять на її адресу, пов'язані з порушенням закону Службою зовнішньої розвідки;
- g) контролювати критерії добору та просування по службі особового складу Служби зовнішньої розвідки ;
- h) перевіряти хід просування інтересів Румунії та напрями роботи Служби зовнішньої розвідки, головним чином, щодо визначення, оцінювання, контролювання та усунення ризиків національної безпеки;
- i) перевіряти рівень співпраці та сумісності між Службою зовнішньої розвідки та іншими інституціями сфери національної безпеки;
- j) перевіряти хід співробітництва з подібними іноземними інституціями;
- k) схвалювати проекти законів, пов'язані з діяльністю Служби зовнішньої розвідки;
- l) виконувати будь-які інші функції, визначені рішеннями Парламенту Румунії.

Ст. 7: Виконуючи покладені на неї прерогативи, Комісія вимагає від Служби зовнішньої розвідки, через її Директора, документи, відомості та інформацію, та може заслуховувати осіб, пов'язаних з питаннями, що аналізуються.

Ст. 8: Служба зовнішньої розвідки повинна надати відповідь у встановлені в запитах Комісії строки та дати дозвіл на заслуховування осіб, яких викликає Комісія, зі згоди Директора Служби зовнішньої розвідки.

Ст. 9: Не підпадають під вимоги статей 7 і 8 документи, відомості та інформація, які стосуються оперативних заходів, пов'язаних з національною безпекою, що тривають або плануються до виконання, розглядаються такими Комісією, за рекомендацією Вищої ради оборони країни, а також розвідувальні дані, що можуть призвести до розкриття дійсних

особистостей оперативного персоналу, визначення джерел інформації, конкретних оперативних засобів і методів, використовуваних у розвідувальній роботі в межах, коли вони не протирічають Конституції та чинному законодавству.

Ст. 10: На запит постійних секретаріатів обох Палат або у разі необхідності, Комісія складає та надає їм свої звіти щодо отриманих даних і висновків про результати виконання покладених на неї прерогатив.

РОЗДІЛ III – РОБОТА КОМІСІЇ

Ст. 11: Вимога щодо даних та інформації, необхідних Комісії, а також будь-яка їх передача у відносинах з Службою зовнішньої розвідки здійснюється Комісією через її Президента.

Ст. 12: На виконання своїх повноважень, Комісія може викликати експертів Служби зовнішньої розвідки, визначених її Директором.

З метою виконання повноважень, визначених у Ст. 6, буква с), Комісія може звертатись для проведення експертизи до фахівців з визначених питань, які працюють в органах державної влади у відповідній сфері.

Особи, яких запрошує Комісія відповідно до Ст. 2, повинні підписати зобов'язання щодо дотримання законодавчих норм із захисту державної та службової таємниці, а також щодо охорони відомостей та розвідувальної інформації, яка стане їм відома.

Порушення положень параграфу 3 тягне за собою цивільну дисциплінарну або кримінальну відповідальність, залежно від обставин.

Ст. 13: Комісія може запрошувати на свої засідання постійні комітети обох Палат, Президентів Комісій з питань оборони, правоохоронних органів і національної безпеки, членів Вищої Ради оборони країни, а також інших осіб.

Ст. 14: На виконання своїх прерогатив, покладених на неї відповідно до цього закону, Комісія приймає рішення більшістю голосів її членів.

Ст. 15: Робота і рішення Комісії становлять державну таємницю, якщо вони визнаються такими за законом, за винятком висновків, що містяться у її звітах, дозволених до оприлюднення постійними секретаріатами обох Палат.

Члени Комісії зобов'язані дотримуватись вимог законодавства щодо охорони державної таємниці, пов'язаної з усіма документами, даними та розвідувальною інформацією, які можуть стати їм відомими під час виконання їх повноважень, забезпечуючи їх повний захист відповідно до чинного законодавства.

Недотримання вимог глав 1 і 2 можуть, відповідно до Регламентів обох Палат, потягти за собою припинення членства в Комісії, доки справу не буде остаточно врегульовано, позбавлення депутатської недоторканності та початок кримінального переслідування щодо нього/неї відповідно до вимог закону.

Ст. 16: Випадки порушення положень Ст. 2 та 15, відповідно до вимог власної програми щодо захисту від витоку розвідувальної інформації, розслідуються Комісією Палати пред-

ставників з юридичних, дисциплінарних питань та недоторканності, комісією Сенату з юридичних питань, призначень, дисциплінарних питань і перевірки (атестації), залежно від обставин, які надають постійним секретаріатам обох Палат висновки та пропоновані заходи, яких необхідно вжити.

Ст. 17: Президент

Президент, який головує на спільних засіданнях обох Палат, на яких питання, що розглядаються, відносяться до компетенції Комісії, може вимагати, від відомства, на вимогу депутатської групи, Президента Комісії та Директора Служби зовнішньої розвідки, щоб відповідна робота здійснювалась на закритих сесіях. Таке рішення приймається більшістю голосів від присутніх депутатів і сенаторів.

Як свідчить досвід Болгарії (парламентської республіки за Конституцією), навіть за відсутності прямих виконавчих повноважень всенародно обраний Президент, який також є главою держави та Головнокомандувачем Збройних Сил, може бути де-факто потужним центром впливу, а також напевне опонуватиме Урядові, особливо з питань безпеки. Які б обмеження не накладалися на інститут Президента, якого обирає народ, а не Парламент, вплив всенародно обраного Президента у багатьох випадках не є декларативним з огляду на такі повноваження: доступ до інформації, квоти у адміністративних та судових інстанціях, політична "вага" від самого факту всенародного обрання, право вето на рішення Парламенту, право розпустити Парламент, головування у консультативно-координуючій Раді Безпеки, тощо...

Після створення у 2007 році у Парламенті Франції комісії з розвідки, буде справедливо стверджувати, що на противагу Україні всі розглянуті країни мають комітети/комісії з питань розвідки/безпеки (окремо від оборони).

Стосовно повноважень контролю за процесом ключових призначень у структурах безпеки, інша корисна публікація ДКЗС пропонує: "Має бути забезпечена прозорість кадрових призначень через погодження парламентом. Призначення вищого військового командування та керівництва структур розвідки і безпеки повинно бути підтримане відповідним парламентським комітетом. Ці комітети повинні мати право надавати або не надавати підтримку призначенням, у т.ч. й шляхом публічного розгляду для перевірки кваліфікації кандидатур. Щонайменше, керівництво виконавчої гілки влади має консультуватися з парламентом щодо призначень на вищі посади у секторі безпеки.

Акти законодавства, які регулюють діяльність структур безпеки, повинні містити чіткі процедури, що визначають процес призначення вищих посадових осіб. Важливою є наявність можливості незалежної перевірки відповідних лідерських якостей керівництва, його чесності та незаангажованості. Процес призначення має бути прозорим, узгодженим та враховувати статус посади. Щонайменше, необхідно забезпечити, щоб призначення були відкритими для оцінки за межами виконавчої влади та відповідних структур. Для цього у багатьох країнах вищі призначення у секторі безпеки потребують погодження парламентом. Процес погодження може принаймні попередити пропози-

ції неадекватних персоналій, а також може спонукати до урядового обговорення, а в деяких випадках – і переговорів з іншими політичними силами для того, щоб уникнути політичних протиріч та забезпечити консенсусний підхід.”

Польща пропонує найкращий приклад нової демократії, яка запровадила вказані вище рекомендації та детально визначила “межі повноважень” парламентського комітету щодо контролю за структурами безпеки.

У Румунії повноваження парламентської комісії з питань розвідки вочевидь є найсильнішими серед інших прикладів нових демократій у тому, що стосується доступу до інформації та впливу на кадрові призначення. На думку окремих румунських експертів з питань безпеки, довірчі та тісні стосунки між спецслужбами та парламентськими комісіями не становлять проблеми, оскільки у випадку виникнення проблем може бути заявлено, що певні дії координувалися з комісією Парламенту. Водночас, така “сильна” практика тягне за собою ризик “ослаблення” механізму контролю через надмірне залучення комісії до повсякденної діяльності структур безпеки.

Загальний огляд кращого досвіду інших країн в рамках цього дослідження свідчить, що у всіх розглянутих країнах запроваджено менш розгалужені та менш роздроблені структури, ніж в Україні. Невійськові структури безпеки цих країн (переважно у підпорядкуванні МВС) також свідчать про більшу концентрованість організаційних систем. По-друге, їх парламентські комісії/комітети з питань безпеки/розвідки відокремлені від оборони. “Загальні правила” демократичного контролю за сектором безпеки в основному виконуються у більшості з цих країн, хоча, національні традиції та відмінності у безпековому середовищі сприяють певним національним особливостям, які загалом не дуже відхиляються від визначених демократичних стандартів.

ІХ. Висновки та рекомендації

Реформування структур безпеки в Україні, які у 1991 році становили надмірно мілітаризовані формування, не може бути оцінене ні як дуже успішне, ні навпаки. Еволюція цих структур з того часу може бути оцінена загалом як позитивна, однак, дуже повільна. По духу структури безпеки вже можна вважати українськими, хоча ще зберігається трохи більше радянської спадщини, ніж здається допустимим з огляду на декларовану європейську перспективу України. Структури безпеки повільно демілітаризуються, однак, загальна кількість окремих структур виглядає завеликою. Водночас, структурно і функціонально вони поступово адаптують кращий досвід інших країн.

Слід зазначити, що сучасний “недореформований” стан структур безпеки України відображає не лише вплив радянської спадщини, але й неповноту, а часом і непослідовність реформ перших років незалежності. Цей “недореформований” статус знижує ефективність структур безпеки як окремо, так і в цілому, в сенсі міжвідомчої взаємодії. Якщо Україна продовжить рухатися у напрямі досягнення європейських та євроатлантичних стандартів і остаточної інтеграції до НАТО і ЄС, то очевидною стає потреба у скороченні передумов для їх політизації, а також у забезпеченні більш ефективного демократичного контролю за їх діяльністю.

Західні сусіди України, зокрема, колишні члени Варшавського договору, а зараз члени НАТО, вже трансформували свої структури безпеки. Даючи загальну характеристику поточного стану (після 2008 року) розвитку сектору безпеки у всіх розглянутих країнах, можна окремо сказати про стабільні демократії (Велика Британія, Італія, Іспанія, Нідерланди, Німеччина, Франція, США) як такі, де розвиток вийшов на "зрілу" стадію. Ці країни переважно зосереджені на підвищенні ефективності сектору безпеки, і одночасно, незважаючи на труднощі боротьби з тероризмом, підтримують існуючий рівень громадянських свобод. А про нові демократичні країни можна сказати, що вони вже завершили реформи "першого покоління" (з акцентом на переструктуризацію та перепідпорядкування). Ці країни (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія) вийшли на завершальну стадію реформ "другого покоління" (з акцентом на консолідацію всередині структур безпеки та вдосконалення процедур) і з різними показниками успіху наближаються до стадії "зрілості".

Моделі, які можна було б запропонувати за результатами вивчення досвіду інших країн, не лише теоретично, але у деяких випадках і практично можуть придатися в Україні. Однак, зрозуміло, що запровадження "кращих" моделей має бути старанно обрахованим і своєчасним. Як свідчить досвід нових демократій, дуже важливо уникнути контрпродуктивного механічного копіювання практики інших країн, яке може призвести до зниження спроможностей національних структур безпеки.

Наприклад, питання передачі військової контррозвідки від СБУ до Міністерства оборони розглядалося ще навіть до Помаранчевої революції. Однак, коли загалом пронатівський Міністр оборони Анатолій Гриценко зайняв посаду після революції у лютому 2005 року, то ніякого поспіху з перепідпорядкуванням військової контррозвідки до Міністерства оборони не відбулося. Вона залишилася у складі СБУ. Головною причиною обережності був очевидний ризик втрати професіоналів та спроможностей цієї структури через недостатню готовність міністерства перебрати функцію агентурної контррозвідки як Головним управлінням розвідки, так і Військовою службою правопорядку. Тому, на той час було прийняте рішення замість перепідпорядкування зміцнити співробітництво між Міністерством оборони (і Генеральним штабом) та СБУ. Зокрема, з урахуванням того, що посада помічника з питань безпеки при Міністрові оборони вже існувала, було запроваджено нову посаду помічника з питань безпеки при начальнику Генерального штабу.

Схожа обережність можлива й у таких випадках, як підпорядкування Державної прикордонної служби до МВС (за існуючим стереотипом – однієї з найбільш корумпованих структур), а також реалізація концептуальної пропозиції щодо позбавлення СБУ функції слідства та залишення МВС і Генеральної прокуратури без належного балансу (оскільки вважається, що СБУ набагато менш корумпована).

Водночас, Україна потребує подальшого реформування своїх структур розвідки та безпеки відповідно до прийнятих демократичних стандартів. Розглядаючи конкретні практичні кроки трансформації кожної окремої структури, важливо пам'ятати про існуючі системні проблеми, про які говорилося у цьому дослідженні:

1. В Україні спостерігається *багатоформатна й розмита політична відповідальність* за окремі структури безпеки. Існує багато різних схем підпорядкування структур безпеки та призначення їх керівництва, що відображає багато різних форм політичної відповідальності.

По-перше, це приклад внутрішніх військ МВС, які підпорядковані політичній особі (Міністру внутрішніх справ), що призначається Верховною Радою та несе пряму відповідальність за відомство. Однак, керівництво внутрішніми військами призначається Президентом.

Приклад внутрішніх військ є схожим до випадку Державної спеціальної служби транспорту, яка підпорядкована Міністерству транспорту та зв'язку, але керівник органу управління Державною спеціальною службою транспорту також призначається Президентом – за поданням Міністра, погодженим із Прем'єр-міністром.

По-друге, існує ряд інших прикладів *напів-прямої* політичної відповідальності у випадку СБУ, яка підпорядковується Президентові, але Голова СБУ призначається Верховною Радою за поданням Президента. При цьому, заступники призначаються безпосередньо Президентом за поданням Голови СБУ.

Наступний приклад – Державної прикордонної служби – також може вважатися *напів-прямим* випадком політичної відповідальності, де Голова Державної прикордонної служби призначається Президентом за поданням Прем'єр-міністра, а його заступники – призначаються безпосередньо Президентом за поданням Голови.

По-третє, у випадках Служби зовнішньої розвідки та Управління державної охорони мова також йде не про пряму, а лише про *загальну (непряму)* політичну відповідальність. Ці структури формально підпорядковані Президенту, а їх керівництво також призначається безпосередньо Президентом, однак на практиці їх діяльність контролюється Секретаріатом Президента.

По-четверте, існує випадок *змішаної відповідальності*. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації підпорядкована як Кабінету Міністрів (склад якого затверджується Верховною Радою після формування коаліції), так і Президенту. Її керівництво призначається Кабінетом Міністрів за погодженням з Президентом.

Слід зазначити, що Україна, вочевидь, є єдиною країною Європи, що зберігає таку різноманітність схем підпорядкування та розмитість політичної відповідальності за структури безпеки. Нормою для Європи є встановлення однієї-двох форм підпорядкування та відповідальності за структури безпеки в одній країні.

2. Сектор безпеки України загалом, та його окремі структури зокрема, перебувають під *значним впливом проблем суспільства країни*. Звичайно ж, процеси, що відбуваються в структурах безпеки України, не можуть бути відокремленими від ширших соціально-економічних змін. Зокрема, *рівень корупції* в країні та в МВС нібито обґрунтовує існування українського феномену – окремої Державної прикордонної служби, підпорядкованої безпосередньо Президенту, а не Міністру внутрішніх справ, як у більшості країн Європи.

Незважаючи на те, що проект закону про підпорядкування Державної прикордонної служби Міністерству внутрішніх справ подавався на розгляд Верховної Ради, поки що залишаються сумніви у тому, що загалом професійну Державну прикордонну службу доцільно швидко передавати до менш ефективного міністерства. Поки що здається, що потрібно спочатку докласти більш скоординованих зусиль для підвищення загального професійного рівня кадрів МВС та зміцнення довіри суспільства до міліції, при цьому паралельно забезпечуючи професіоналізм та демілітаризацію прикордонників. А в майбутньому ці два паралельних процеси напевне призведуть до об'єднання Державної прикордонної служби з МВС, причому, зі збереженням приблизно такого ж незалежного статусу служби, який сьогодні мають внутрішні війська МВС.

Низький рівень довіри населення до судів та прокуратури, як результат високого рівня корупції, напевне затруднить боротьбу з корупцією у цих ключових інституціях. Як свідчить приклад системи судочинства, недостатньо визначити правильні норми та наміри в той час, коли превалюють слабка бюрократія, неповага до законності і порядку, проблеми контролю та підзвітності, а також слабкі механізми забезпечення виконання законів.

У контексті того, як обстановка в суспільстві впливає на структури безпеки, доречно звернути увагу на *проблему національної єдності*, а саме нездатності національної еліти досягати консенсусу з ключових питань безпеки. Політичні конфлікти щодо повноважень контролю за структурами безпеки призвели до значної політизації питань контролю за СБУ, УДО та внутрішніми військами МВС. Дострокові вибори, часті зміни урядів та постійна конфронтація між основними політичними партіями прямо або опосередковано сповільнювали процес демократичних реформ у секторі безпеки.

3. *Відсутність ефективного балансу владних повноважень* – домінування президентського контролю над структурами безпеки; слабкий парламентський контроль; протиріччя у застосуванні повноважень Президента і Кабінету Міністрів – продовжують затрудняти реформи структур безпеки України.

За Конституцією Президент має суттєві повноваження з контролю над сектором безпеки. Однак, президентські повноваження часто потребують роз'яснень Конституційного Суду, оскільки вони сформульовані загально, а інтерпретуються широко. При цьому, у широкому розумінні всі структури безпеки певною мірою підпорядковані Президенту. Це також веде до політизації, оскільки в реальності Президент не може особисто контролювати всі структури безпеки і здійснює контроль через Секретаріат, який не є політично нейтральним. Існує велика потреба у реформуванні та зміцненні координуючих механізмів Президента і Кабінету Міністрів. Є сподівання, що наступні зміни до Конституції краще збалансують повноваження у виконавчій владі та покінчать з фактичним двовладдям між Президентом та Кабінетом Міністрів.

Існуюче *двовладдя* у виконавчій владі у сфері безпеки є нетиповим для політичної культури ЄС і (НАТО), куди Україна збирається вступати. Воно також шкодить ключовим інтересам демократичного розвитку України. Воно створює спокуси, які призводять до значної політизації окремих структур безпеки у процесі внутрішньої політичної боротьби. Протягом 2008 року відбувалися декілька спроб перепорядкування окремих структур чи їх підрозділів.

4. Останнім часом *управління у сфері безпеки* з боку цивільних "контролерів та координаторів" було неефективним і суперечливим.

Вплив головної конституційної координуючої структури, Ради національної безпеки і оборони, та її апарату помітно зменшився, особливо щодо конкретних питань реформування відомств (їх структури, функцій, підпорядкування, тощо). Свою позицію щодо ключових пропозицій реформування, таких, як підпорядкування внутрішніх військ або прикордонної служби, керівники Апарату Ради оприлюднюють нечасто. Призначення на посади Секретаря Ради та заступників нерідко здаються скоріше тимчасовим політичним засланням, ніж призначенням на відповідальну посаду.

Стосовно інших високих координуючих структур у сфері національної безпеки, то роль Секретаріату Президента можна характеризувати як політично сильну, однак професійно обмежену. А роль Секретаріату Кабінету Міністрів – як професійно сильну, але політично обмежену. Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (шостого скликання) є сильним професійно і амбіційним, однак, для збереження політичного впливу та дієвого контролю, які б не залежали від поточного складу Комітету, потрібно вжити заходів для зміцнення нормативної бази його діяльності (зокрема, щодо кадрових призначень) та розширення штату експертів.

У площині конкретних практичних заходів реформування структур безпеки можна запропонувати наступні:

- **Для внутрішніх військ МВС** – у найближчому майбутньому: залишити їх у складі МВС та перейти на комплектування за контрактом. У подальшому майбутньому: розглянути питання перетворення у невійськове формування.
- **Для Державної прикордонної служби** – у найближчому майбутньому: демілітаризувати. У подальшому майбутньому: підпорядкувати МВС із забезпеченням максимальної незалежності.
- **Для СБУ** – у найближчому майбутньому: демілітаризувати, але не дуже поспішати з відокремленням слідства, антикорупційної та військової контррозвідувальної функцій. Залишити ці суперечливі питання на подальшу перспективу.
- **Для СЗР** – у найближчому майбутньому: демілітаризувати. У подальшій перспективі: розглянути можливість підпорядкування цієї структури Міністерству закордон-

них справ або Міністерству оборони із забезпеченням максимальної незалежності. Ще одним варіантом може бути запровадження окремої посади високого рівня – координатора структур розвідки/безпеки України, з повноваженням контролю СЗР та інших спецслужб.

- **Для УДО та ДССЗЗІ** – у найближчому майбутньому: демілітаризувати. У подальшій перспективі: розглянути можливість підпорядкування цієї структури МВС або СБУ із забезпеченням максимальної незалежності.

Стосовно реформ у структурах вищого рівня, виглядає можливим у найближчому майбутньому для Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони зосередитися на: зміцненні штату професійних експертів; розширенні повноважень підкомітету з питань державної безпеки; розширенні повноважень щодо кадрових призначень. У подальшій перспективі: розглянути можливість створення окремого комітету з питань безпеки/розвідки. Для виконавчої гілки влади – конституційні зміни щодо ефективнішого збалансування повноважень між Президентом та Кабінетом Міністрів; посилення ролі Ради національної безпеки і оборони та її Апарату; скорочення дублювань у повноваженнях між Секретаріатом Президента та Апаратом Ради національної безпеки і оборони; зміцнення механізмів координації структур розвідки/безпеки.

Підсумовуючи, можна зробити висновок про те, що Україна повинна продовжити реформи для того, щоб досягти критеріїв вступу до ЄС і НАТО. Питання трансформації структур безпеки України напевне буде займати важливе місце у внутрішньополітичній дискусії. Якщо країна матиме успіх у зміцненні парламентського, виконавчого та інших механізмів демократичного контролю, якщо буде прогрес у формуванні і заохоченні когорти демократично налаштованих ефективних цивільних менеджерів з питань безпеки, то потрібні українські реформи можуть відбутися вчасно і на належному рівні.

Розділ 11

Огляд оборонно-промислового комплексу України

Валентин Бадрак, Сергій Згурець*

Загальний обрис оборонної промисловості України

Оборонно-промисловий комплекс України (ОПК) – сукупність підприємств різної власності та підпорядкування, що виконують або можуть виконувати державне оборонне замовлення і беруть участь або виконують замовлення в межах військово-технічного співробітництва з іноземними державами.

Після розпаду Радянського Союзу Україна успадкувала 30% військово-промислового комплексу колишнього СРСР і близько 20% його наукових центрів. Тоді ОПК України складався з 1840 підприємств, на яких працювало 2,7 млн осіб. Із цих підприємств 700 випускали переважно військову продукцію, на яких було 1,3 млн працюючих. З того часу відбувалося поступове скорочення кількості оборонних підприємств – насамперед через відсутність замовлень від Міноборони України. В ОПК України вдалося зберегти лише ті пріоритетні групи виробництв, що здатні конкурувати на міжнародному ринку військово-технічної продукції і послуг. При цьому трансформацію ОПК країни не було завершено.

У 2006 році керівництвом країни було заявлено, що Уряд планує приватизувати більше трьохсот державних підприємств ОПК із 462. Відзначалося, що на 120 підприємствах ОПК працює від 1 до 20 осіб. До продажу передбачалося запропонувати саме ці малозначимі підприємства, а також ті, що не виробляють військової продукції. При цьому підприємства,

* Валентин Бадрак, Сергій Згурець, Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР)

які виробляють військову продукцію, планувалося залишити у власності держави. Таких великих стратегічних підприємств мало залишитись 128.

Проте, ці плани реалізовані не були. Сьогодні підприємства ОПК у переважній більшості належать державі. В організаційно-управлінській структурі ОПК України переважають державні та казенні підприємства – більше 85%. Акціонерні товариства, в яких більше 50% статутного фонду належить державі, близько 8%. Акціонерні товариства – близько 5%.

За підсумками 2008 року, за даними Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР), загальна кількість підприємств та організацій ОПК України, частково залучених до виконання оборонних замовлень і створення оборонної продукції, становить близько 250. З них безпосередньо займаються створенням озброєння і військової техніки, її модернізацією і ремонтом – близько 170. Саме таку кількість підприємств включено до виконання Державного оборонного замовлення (ДОЗ). Чисельність працюючих – більше 250 тис. осіб. Середній щорічний обсяг виробленої продукції оборонного профілю на всіх підприємствах ОПК – близько \$1-1,5 млрд (при \$1=5 грн.). Понад 90% цієї продукції орієнтовано на закордонного споживача й поставляється на експорт.

Єдиного «центру управління» для підприємств ОПК немає. Підприємства, що виробляють оборонну продукцію, розподілені між різними міністерствами й відомствами. У сфері управління Міністерства промислової політики України перебуває 118 підприємств і організацій оборонного профілю. 36 з них – науково-дослідні інститути та конструкторські бюро, 14 – казенні підприємства. Загальна кількість працюючих на підприємствах Мінпромполітики – 190 тисяч осіб. У сфері управління Міністерства оборони України перебуває 40 ремонтних заводів. Загальна кількість працюючих на них – близько 20 тисяч осіб. В управлінні Національного космічного агентства України (НКАУ) перебуває 27 підприємств – у тому числі 7 науково-дослідних інститутів і конструкторських бюро, 13 заводів і 7 спеціалізованих підприємств. Загальна кількість працюючих на них – близько 20 тисяч осіб.

Таблиця 11.1. Динаміка скорочення ОПК України.

	1991 рік	2008 рік
Кількість підприємств	700	250
Кількість працюючих	1,5 млн	230 тисяч
Обсяги виробництва	\$10 млрд	\$1-2 млрд

ОПК України може бути розділений на п'ять основних компонентів:

- авіаційна промисловість;
- ракетно-космічна промисловість;
- суднобудівна промисловість;
- оборонна промисловість;
- точне машинобудування військового призначення.

Таблиця 11.2. Загальна структура виробництва оборонного призначення.

Вид	Потреба
Бронетехніка	Надлишок
Двигунобудування	Надлишок
Радіоелектроніка	Надлишок (вибірково)
Ракетне озброєння	Надлишок (вибірково)
Суднобудування	Надлишок (вибірково)
Артилерія	Нестача
Бойова авіація	Нестача
Корабельне озброєння	Нестача
Противітряне озброєння	Нестача

Авіаційна промисловість

Україну вважають однією з дев'яти країн світу, що володіють повним циклом виробництва військово-транспортних і транспортних літаків. Це одна з найбільш наукомістких галузей ОПК, що включає в себе розробку, виробництво і ремонт літаків, вертольотів, безпілотних літальних апаратів, а також двигунів, агрегатів і частин до них. Галузь володіє значним кадровим, науково-технічним і виробничим потенціалом. Ступінь зношення основних фондів підприємств становить понад 70%. Підприємства авіапромисловості значною мірою інтегровані з авіабудівними підприємствами Російської Федерації в рамках діючої системи виробничої кооперації.

Найважливішими проблемами авіаційної галузі, що потребують невідкладного вирішення, є створення стабільного внутрішнього ринку (шляхом упровадження механізму лізингу) і здійснення активної протекціоністської державної політики, спрямованої на підтримку вітчизняного виробника транспортних літаків у конкурентній боротьбі на зовнішньому ринку.

Головні підприємства літакобудування (серійне виробництво літаків) – АНТК імені Антонова та КиДАЗ «Авіант» (розробка й виробництво: Ан-32В, Ан-32П, АН-124-100 «Руслан», Ан-225 «Мрія», Ан-70), Харківське державне авіаційне виробниче підприємство (виробництво: військово-транспортні літаки Ан-74Т-200 та Ан-74ТК-300Т, а також літак патрульної служби Ан-74МП-300, можливе виробництво патрульного варіанту Ан-140).

Виробництво та розробка двигунів до літаків і вертольотів – ВАТ «Мотор-Січ» і ДП ЗМКБ «Прогрес» (обидва Запоріжжя), що недавно об'єдналися у корпорацію. Вони розробляють і виготовляють турбогвинтові, турбореактивні, турбовентиляторні, допоміжні газотурбінні двигуни для літаків марок Іл, Бе, Ан, L-39, Як-130, до вертольотів Мі-8, Мі-24, Мі-26, Мі-28, Ка-27, Ка-52. Обсяги реалізації цієї продукції по лінії військового експорту в 2005 році оцінювались у 750 млн грн, в 2006 році – 800 млн грн. (\$160 млн). Цей темп зберігся й у 2007-2008

роках, причому за рахунок російських замовлень. Туди було поставлено 450 вертольотних двигунів у 2007 році і 600 двигунів – у 2008 році. При цьому майже 100% матеріалів й агрегатів для виробництва двигунів Україна одержує з Росії.

Виробництво вузлів і агрегатів, частин до військових літаків зосереджено на таких підприємствах: науково-виробнича корпорація ФЕД (Харків), Первомайський механічний завод (Луганська обл.), Харківське агрегатне конструкторське бюро, ДАХК «Артем» (Київ) – тут випускають пускові установки ракет і балкові тримачі; ДП «Жулянський машинобудівний завод «Візар» (Вишневе, Київської обл.) виробляє багатозамкові балкові тримачі, Красилівський агрегатний завод (Хмельницька обл.) виробляє пускові установки для ракет і балкові тримачі, Волчанський агрегатний завод (Харківська обл.), Лебединський двигунобудівний завод ВАТ «Мотор-Січ» (Сумська обл.), Чугуївський авіаційний технологічний завод ХДАВП (Харківська обл.), Конотопський механічний завод ХДАВП (Сумська обл.), Дніпропетровський агрегатний завод, Павлоградський механічний завод, Сніжнянський машинобудівний завод – структурний підрозділ ВАТ «Мотор-Січ» (Донецька обл.), Волочинський агрегатний завод (Хмельницька обл.), Гуляй-пільський завод ВАТ «Мотор-Січ» (Запорізька обл.).

Ремонт і модернізація літаків та їх двигунів здійснюється на ремонтних заводах Міноборони: ДП «Чугуївський авіаційний ремонтний завод» (Харківська обл., капремонт: учбово-бойові літаки L-29, L-39С, МіГ-23); ДП «Євпаторійський авіаційний ремонтний завод» (АР Крим, капремонт: Бе, Як, Су-25, Ан-32); ДП «Луцький ремонтний завод «Мотор» (капремонт авіадвигунів); ДП «Львівський державний авіаційно-ремонтний завод «ЛДАРЗ» (модернізація МіГ-29, капремонт МіГ-21/23/27); ДП «Миколаївський авіаремонтний завод «НАРП» (капремонт: Ту-22МЗ, Ту-142М, Су-24); ДП «Одеське авіаційно-ремонтне підприємство «Одесавіаремсервіс» (модернізація: МіГ-21, капремонт: МіГ-21/27, Л-39); ДП «Запорізький державний авіаційний ремонтний завод «МіГ-ремонт» (модернізація: МіГ-25, ремонт: МіГ-25, Су-17/25/27).

Ракетно-космічна промисловість

Включає виробництво та ремонт ракетноносіїв, штучних супутників Землі, бойових ракет, а також двигунів, агрегатів і частин до них. Підприємства галузі перебувають у порівняно непоганому стані, продукція галузі бере участь у загальних міжнародних космічних програмах, має попит на міжнародному ринку.

Основними підприємствами ракетно-космічного машинобудування в країні є ДП «Південний машинобудівний завод» імені Макарова та ДП Конструкторське бюро «Південне» імені Янгеля). Раніше тут розробляли й виробляли міжконтинентальні балістичні ракети. На даний момент на основі накопиченого досвіду виробляються ракети-носії («Зеніт-2», «Зеніт-3SL», «Циклон-3», «Циклон-4» «Днепр»), рідкопаливні ракетні двигуни, штучні супутники Землі (супутники ДЗЗ – «Січ-3», «Січ-1 М»; супутники зв'язку – «Либідь-М»; мікросупутники ДЗЗ – «Мікрон»).

Раніше провідним підприємством підгалузі був Павлоградський механічний завод (структурний підрозділ ПО «Південний машинобудівний завод»), де вироблялися твердопаливні

ракети СС-24 «Скальпель». Сьогодні тут зберігаються потужності з виробництва ракетних твердопаливних двигунів та їх елементів.

На Нікопольському «Південнотрубному заводі» роблять надтонкі труби з титану, міді і сплавів з ними, вони використовуються як вузли в ракетобудуванні. Одним з провідних виробників авіаційних керованих ракет класу «повітря-повітря» середньої дальності (Р-27, випускається три різних модифікації виробу) є ГАХК «Артем» (Київ). Ці ракети складають основну частину українського експорту високоточних авіаційних озброєнь. Зборка ракет Р-27, при одержанні комплектуючих з Росії, проводиться на ГАХК «Артем».

У сегменті ракетних озброєнь особливе місце займають високоточні засоби ураження, розроблені спеціалістами Державного київського конструкторського бюро «Луч».

Суднобудівна промисловість

Суднобудівна промисловість України може виробляти та ремонтувати бойові, допоміжні надводні судна і підводні човни, двигуни до них для потреб ВМС України та інших держав. Виробничі та технологічні можливості України дозволяють виготовляти судна різного класу і призначення дедеквейтом до 150-180 тисяч тонн.

Незважаючи на значний потенціал української кораблебудівної галузі та здатність виробляти і ремонтувати кораблі майже всіх класів, військових замовлень для українських суднобудівників у 2005-2008 роках не було. Підприємства галузі не здатні забезпечити замкнутий цикл створення кораблів, виробництва морської зброї та ряду важливих корабельних технічних засобів й устаткування. Обсяг державного оборонного замовлення підприємствам суднобудівної галузі за останні 5 років катастрофічно зменшився. Технологічна, наукова й випробувальна база галузі морально і фізично застаріла, зношення основних фондів підприємств становить від 30 до 80% і більше.

Одне з найближчих завдань для української суднобудівної галузі – реалізація програми з розробки та будівництва 4-х кораблів класу «корвет» для ВМС України.

Найбільшими підприємствами суднобудування є ДП «Суднобудівний завод імені 61 Комунара» (Миколаїв) і «Чорноморський суднобудівний завод», які здатні виробляти весь спектр бойових кораблів від авіаносця до корвета. Миколаївський суднобудівний завод «Лиман» спеціалізується на виробництві прикордонних і патрульних катерів. Феодосійська суднобудівна компанія «Море» спеціалізується на виробництві суден з динамічними принципами підтримки – кораблі й катери на повітряній подушці та підводних крилах різних модифікацій (найбільш відомі з них – протичовнові й десантні). Завод «Затока» (Керч, АРК) – бойові кораблі класу «фрегат». Завод «Ленінська кузня» (Київ) – судна класу «корвет».

Проектними і конструкторськими роботами займаються – Казенний дослідно-проектний центр кораблебудування (Миколаїв); ВАТ «ЦКБ «Шхуна» (Київ), ДП «ЦКБ «Чорноморець» (Севастополь) – проектні роботи з ремонту та модернізації судів; КБ «Суднокомпозит» (Феодосія) – проектні роботи з динамічних матеріалів для суден.

Двигуни для військових суден виробляють на заводі «Первомайськдизельмаш» (Первомайськ, Миколаївська обл.) і в Миколаєві на НВКГ «Зоря-Машпроект» (газотурбінні двигуни).

Оборонна промисловість

Підприємства галузі розробляють, випускають, ремонтують бронетанкову, спеціальну й автомобільну техніку, артилерійське озброєння, стрілецьку зброю, боєприпаси й вибухові речовини, засоби пасивного індивідуального захисту.

Виробництво бронетехніки й спецтехніки

Галузь виробляє і ремонтує броньовану бойову, транспортну, інженерну наземну техніку і військові автомобілі та вантажівки.

Бронетанкобудування є ледь не єдиним замкнутим циклом у національному ОПК. Підгалузь виробництва бронетехніки за структурою й наявними виробничими потенціалами є самодостатньою і здатною забезпечити цикл від розробки до серійного виробництва кінцевої продукції. У загальному обсязі поставок комплектуючих виробів імпорту становить лише 2-5%. Підприємства використовують сучасні технології двигунобудування, створення броньованих матеріалів і конструкцій з них, виготовлення стволів тощо.

Найбільші підприємства танкобудування – ГП «Харківський завод імені Малишева» і КП «Харківське КБ машинобудування імені Морозова». Тут виробляють нові танки – Т-64БМ «Булат», Т-80УД, Т-84, Т-84-120, а також здійснюють модернізацію моделей радянських танків – Т-55, Т-64, Т-72. Модернізація самохідних гаубиць 2С1 «Гвоздика» – ВАТ «Харківський тракторний завод імені Орджонікідзе». Двигуни до танків виробляє КП «Харківське конструкторське бюро двигунобудування». Агрегати – Харківське агрегатне конструкторське бюро, Дергачівський машинобудівний завод (Харківська обл.), танкоремонтні (ремонтно-механічні) заводи Міноборони. Виробництво гусеничних стрічок для танків – Нікопольський кранобудівний завод (Дніпропетровська обл.).

Значну роботу з модернізації, капітального ремонту, переустаткування і утилізації зношених зразків танків виконують ремонтні заводи Міноборони – Київський, Львівський, Харківський ремонтно-механічні заводи. Роботи ведуться переважно з танками Т-55/64/72.

Досить потужним є виробництво бронетранспортерів, БМП, армійських вантажівок і бронеавтомобілів, інженерних машин оборонного призначення. Виробництво БТР налагоджено на заводі імені Малишева (модернізація БТР-80), створено БТР-3У з бойовим модулем «Шквал». На Харківському тракторному заводі модернізували тягач МТ-ЛБ до рівня БМП для Об'єднаних сил швидкого реагування. Медичні броньовані автомобілі на базі БТР-70 створюють у Миколаєві на ремонтно-механічному заводі Міноборони. Там же модернізують БТР-60/70/80 і БРДМ-2. Двигуни для бронетранспортерів виробляють у Токмаку (Запорізька обл.) на підприємстві «Південдизельмаш».

Основний центр виробництва військових вантажівок – Кременчук (автозавод). Тут виробляють вантажівки-тягачі, наприклад, для транспортування ЗРК і вантажівки для перевезення особового складу й вантажів.

Виробництво артилерійського озброєння та систем

Найбільш молода підгалузь ОПК України представлена трьома підприємствами. КП «Науково-технічний центр артилерійсько-стрілецького озброєння» (Київ), ДП «Завод точ-

ної механіки» (Кам'янець-Подільський, Хмельницька обл.), ВАТ «Сумське машинобудівне науково-виробниче об'єднання імені Фрунзе».

У Києві виробляють – бойовий модуль КБА-105 «Шквал» (для БТР-3У); танкові гармати КБА-101 (Т-72-120, Т-84-120, тобто на танки, озброєння яких стандартизовані з НАТОвським); танкові гармати КБА-3 (125-мм гармати для Т-80УД і Т-84); 152-мм гаубиці КБА-27; 82-мм міномет КБА-48.

У Кам'янець-Подільському – автоматичні гармати ЗТМ-1 (для БМП-1) і ЗТМ (БМП-2).

У Сумах – стволи (труби) для гармат, які виробляються в Києві.

Виробництво стрілецької зброї

За часів СРСР виробництво стрілецької зброї в Україні було відсутнє. Сьогодні лідером у виробництві стрілецької зброї є підприємство НВО МВС України «Форт» (Вінниця). Тут випускаються кілька видів пістолетів («Форт-12/14»), помпова гвинтівка й прилади зниження рівня звуку пострілу. Інші підприємства – Науково-технічний комплекс «Завод точної механіки» (Кам'янець-Подільський, Хмельницька обл.), де адаптували кулемет Калашникова для встановлення на БТР і танки заводу імені Малишева (танкові кулемети КТ-7,62 і КТ-12,7); ДП «Конструкторське бюро спеціальної техніки» (КБ-СТ) з Києва розробило й виготовило кілька експериментальних зразків стрілецької зброї (пістолети-кулемети) і підствольний гранатомет.

Промисловість боєприпасів і спецхімії

Підгалузь виробляє боєприпаси для стрілецької зброї, артилерії, авіабомби, гранати, детонатори, корпуси, частини до них і вибухові речовини, а також начиння для боєприпасів і для окремого використання. Найбільшим підприємством України в галузі виробництва боєприпасів є ЗАТ «Луганський патронний завод», де виробляють гільзи для патронів, гвинтівкові й пістолетні патрони.

- Шосткінський державний завод «Зірка» (Сумська обл.). Тут випускають танкові бронебійно-підкаліберні, кумулятивні й осколково-фугасні снаряди, артилерійські снаряди, 23-мм снаряди для зенітної установки ЗУ-23, 30-мм снаряди для гармат ЗТМ-1/2, які встановлюються на модернізовані БМП-1/2.
- Шосткінський державний завод «Імпульс». Тут виробляють електродетонатори, голвні підривачі, капсулі для снарядів і патронів.
- Державний науково-дослідний інститут хімічних продуктів (Шостка, Сумська обл.) – 30-мм осколкові постріли для протипіхотного гранатомета АГС-17 «Полум'я», димові гранати для постановки маскувальних аерозольних завіс.
- ВАТ «Точмаш» (Донецьк) – корпуси авіаційних бомб та осколково-фугасних снарядів для гаубиць і танкових гармат.
- Донецький державний завод хімічних виробів – авіабомби, осколково-фугасні, кумулятивні снаряди, 82-мм снаряди для мінометів, елементи динамічного захисту для бронетехніки, ручні гранати РГН і РГО.

- Хімічне державне об'єднання імені Петровського – сигнальні й освітлювальні патрони, реактивні глибинні бомби.
- Завод імені Т.Г.Шевченка (Вільнянськ, Запорізька обл.) – протипіхотні гранати.

Точне машинобудування оборонного призначення

Україна входить до десятки держав, які мають потенціал із розроблення й виготовлення радіолокаційної техніки (РЛТ). Основна продукція – станція дальньої радіотехнічної розвідки «Кольчуга-М» (розробник – Державна акціонерна холдингова компанія «Топаз»), удосконалені трьохкоординатні станції 35Д6, нова трьохкоординатна станція 79Д06 (експортний варіант – 80Д06 «Пелікан», розробник – «Науково-виробничий комплекс «Іскра»), різні версії модернізації РЛС типу П-18 від компаній «Укрспецтехніка» та «Аеротехніка» (по суті, це нові РЛС метрового діапазону з високою перешкодозахищеністю й можливістю вимірювання третьої координати).

Всі перераховані зразки РЛТ прийняті на озброєння української армії. Хоча обсяги закупівель українською армією нових і модернізованих зразків РЛС залишаються незначними.

Розробками в області створення радіолокаційних систем також займаються ВАТ «Нептун» і КП «СКБ «Блискавка» (обидва – Одеса) – комплекси звукометричної розвідки; ХК «Укрспецтехніка» (Київ) – малогабаритні радіолокаційні станції ближнього радіусу дії; НДІ радіолокаційних систем «Квант-радіолокація».

Сильні та слабкі сторони, можливості та загрози оборонній промисловості України

Сильні сторони

Наявність ряду технологій оборонного і подвійного призначення, що дісталися від радянської наукової школи. Це обумовило наступні можливості:

- розробки, виробництва й підтримання життєвого циклу широкої номенклатури ракетно-космічної продукції, сучасних ракетноносіїв, космічних апаратів та їх елементів. За деякими позиціями Україна має можливість відтворення замкнених циклів виробництва, наприклад, в області створення оперативно-тактичних ракет. По значній частині елементів ракетно-космічної техніки зберігається високий рівень конкурентноздатності, наприклад, по ракетних двигунах (Україна є учасником європейського проекту створення легкого ракетноносія Vega, у цілому близько 65% продукції космічної галузі України направляється на експорт);
- розробки, виробництва й підтримання життєвого циклу літаків спеціального й подвійного призначення типу Ан-72/74, а також військово-транспортної авіації – Ан-70, Ан-32;
- розробки, виробництва й підтримання життєвого циклу широкої номенклатури авіаційних двигунів для вертольотів і літаків;
- розробки, виробництва й підтримання життєвого циклу газових турбін для військових кораблів;

- розробки, виробництва й підтримання життєвого циклу апаратури гідроакустики військових кораблів (розвивається переважно завдяки експортним контрактам);
- створення радарів у всіх діапазонах (мм, см, дм і м) різної дальності дії від кількох сотень метрів до 2800 км (по загоризонтній радіолокації залишилася лише практична база);
- розробки, виробництва й підтримання життєвого циклу станцій пасивної радіоелектронної розвідки, а також систем радіоелектронної боротьби;
- вдосконалення окремих технологій, на зразок можливості підготовки пілотів палубної авіації.

Певна гнучкість ОПК щодо новітніх розробок породжена експортною орієнтацією його підприємств. Разом з вищезгаданими, ці підприємства становлять ядро ОПК – це майже три десятки заводів і КБ із близько трьохсот суб'єктів, які на сьогодні віднесено до ОПК. Виклики ринку й боротьба за місце на ньому стали поштовхом для створення нових видів оборонної продукції:

- високоточних засобів ураження;
- тренажерних систем різного призначення для управління озброєннями та військовою технікою радянського й українського виробництва – від тренажерів для підготовки пілотів винищувачів МіГ-29 і вертольотів Мі-24 до тренажерів моделювання загальновійськового бою до рівня бригади;
- легкої бронетехніки і модернізованих танків;
- військових версій великовантажних автомобілів на базі КрАЗ;
- засобів протидії високоточній зброї, таких як: станція оптико-електронної протидії високоточній зброї для захисту вертольотів; система «Каштан-3» – для захисту об'єктів від високоточної зброї шляхом постановки хибної цілі (для ракет, керованих по лазерному променю); нові засоби активного й динамічного захисту для бронетехніки;
- засобів зв'язку тактичної ланки й автоматизованих систем управління.

Наявність позитивного досвіду взаємодії з деякими західними оборонними компаніями. Можна виділити Францію (робота з модернізації бойових вертольотів), Польщу (робота по засобах захисту від високоточної зброї). Важливою для використання може бути й успішна робота з азіатськими державами, наприклад, з Китаєм, у якій передбачалося проведення дослідно-конструкторських робіт на замовлення іноземного партнера.

Наявність на території України серйозної ремонтної інфраструктури, що впродовж останніх років активно розвивалася за рахунок експортних контрактів і сьогодні може служити базою для створення додаткових виробничих ліній. Тобто, наявність декількох авіаремонтних підприємств разом з існуючими виробничими потужностями для спеціальної авіації при необхідності могли б забезпечити появу виробничих ліній по ліцензійному збиранню бойової авіації іноземного виробництва.

Слабкі сторони

На фоні помітного зростання оборонних витрат рівень державних оборонних замовлень (ДОЗ) залишається вкрай низьким протягом останніх 15 років. У тому числі, низький рівень державних асигнувань переозброєння закладений і на 2009 рік. Такий рівень ДОЗ ставить під сумнів фінансову здатність реалізувати заявлені пріоритети в області переозброєння. У результаті Україна протягом останнього десятиліття демонструє поступальне відставання в області розвитку високотехнологічної продукції військового та подвійного призначення.

Критична залежність від одного постачальника озброєнь і військової техніки – Російської Федерації, що виявляється у двох взаємозалежних процесах. По-перше, у витісненні з оборонно-промислової кооперації (як, наприклад, у виробництві двигунів для крилатих ракет Х-35, Х-55 і Х-59, виробництві бойових літаків і вертольотів), що послабляє ОПК.

І, по-друге, в «перетягуванні» виробничих потужностей або створенні можливостей впливу на галузі або окремі ключові підприємства шляхом надання ринку в обмін на перенесення частини виробництва. Під «перетягуванням» мається на увазі купівля акцій підприємств ОПК України (ВАТ «Хартрон» – виробник систем керування для ракет), або підприємств у цілому («Чорноморський суднобудівний завод» – виробництво кораблів).

Прикладом ринкового впливу є включення в спільне виробництво (ВАТ «Мотор-Січ» – майже 80% орієнтоване на російський ринок, корпорація «ФЕД» – майже 60% орієнтоване на російський ринок; ГАХК «Артем» – не менш 80% військової продукції орієнтовано на російський ринок; АНТК імені Антонова – вимушена передача виробництва літаків Ан-148 й Ан-140 у РФ).

Історично сформоване виробництво комплектуючих, а не готових зразків, і часткова втрата виробничої кооперації. Ці позиції взаємозалежні, і якщо створення на території України в радянські часи бази для виробництва комплектуючих до озброєнь і військової техніки породило залежність від виробництв кінцевої продукції у Російській Федерації (в Україні існують близько 6 % кінцевих виробництв, що мають замкнуті цикли), то друга позиція є прямим наслідком історичного чинника. Часткова втрата виробничої кооперації чітко простежується на прикладі боєприпасної галузі: при наявності на території України 7 підприємств, пов'язаних з виробництвом боєприпасів та їх елементів, у країні відсутній замкнутий цикл виробництва. На сьогодні у спеціалістів виникають сумніви щодо можливості організації кооперації (з Росією) при виробництві багатofункціонального ракетного комплексу.

Відсутність координатора ОПК, відсутність довгострокових орієнтирів для ОПК. Перебування підприємств у підпорядкуванні трьох різних відомств (Міністерства промислової політики України, Міністерства оборони України та Національного космічного агентства України), вплив на ОПК з боку ДК «Укрспецекспорт» і наявність близько трьох десятків недержавних підприємств, наявність цілого ряду замовників з різними інтересами (Міністерство оборони, МВС, СБУ, Державна прикордонна служба, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій) створило передумови розбалансованої військово-технічної політики держави протягом довгого періоду часу. Це призвело до деградації сектора безпеки, помітно послабило національний ОПК, а Збройні Сили України поставило в становище армій-аутсайдерів.

Серед іншого, відсутність єдиного координатора ОПК породжує надлишкову кількість орієнтирів для підприємств комплексу, можливість видачі аматорських робіт за проектування майбутніх озброєнь і військової техніки.

Зношеність виробничих потужностей і відсутність намірів проведення їх модернізації. Дві взаємозалежні причини: старіючий пострадянський менеджмент і відсутність належних технічних можливостей.

Перебування переважної більшості підприємств у руках держави, що демонструє гірші версії менеджменту (чітко простежується на прикладі кризи вітчизняного авіабудування). Частиною цієї проблеми є відсутність реструктуризації й акціонування підприємств, що призвело до закостенілості й негнучкості. Наприклад, деякі успішні підприємства ОПК України не можуть піти на організацію проектної взаємодії із західними оборонними компаніями – внаслідок неможливості організації спільного підприємства.

Відсутність прозорої програми приватизації або відвертий перекося у цій площині вже поставили на грань знищення деякі важливі для держави напрямки, наприклад, виробництво бойових патронів, малих десантних кораблів на повітряній подушці й т.д.

Нездатність держави до проведення гнучких схем взаєморозрахунків, кредитування й авансування робіт в ОПК, необхідність у 90-денний термін повертати валюту за відвантаженою оборонною продукцією.

Нерозв'язаність ряду питань на законодавчому рівні, серед яких виділяються відсутність закону про офсетні угоди, відсутність регулювання питань інтелектуальної власності та деякі інші.

Можливі зміни для забезпечення розвитку ОПК України

Збільшення рівня державного оборонного замовлення

За оцінками Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння, щорічні державні асигнування процесу переозброєння на рівні € 500 – 600 млн протягом 7 – 10 років здатні надати ОПК можливість стійкого росту, розвитку технологій і переозброєння Збройних Сил. При цьому потрібен координатор ОПК на рівні віце-прем'єр-міністра, що дозволить реалістично розподілити ДОЗ і виділити партнерів в особі іноземних держав для військово-технічного співробітництва. (За оцінками ЦДАКР, близько 60% поставок при переозброєнні Збройних Сил здатні забезпечити підприємства ОПК України, майже 40% припадатиме на іноземні держави).

Прихід приватного й іноземного капіталу

При проведенні оперативної реструктуризації й акціонування підприємств, а наступний крок – приватизація більшої частини підприємств ОПК. Оцінки ЦДАКР свідчать про можливість проведення збалансованої політики приватизації. Частина конструкторських бюро може залишитися у веденні держави або щодо них може бути використане взаємне розміщення акцій (наприклад, в авіабудуванні з РФ), оборонні заводи повинні бути реалізовані в наступних пакетних рівнях: 25% – для найбільш важливих підприємств, таких як авіаційні підприємства, підприємства космічного відомства; 49% – для підпри-

ємств, що не мають стратегічного значення для Збройних Сил; нарешті, 100% – для підприємств, що залишилися.

Як додаткові версії для деяких напрямків (галузей, підгалузей) бажане створення на етапі реструктуризації й акціонування інтегрованих структур у вигляді державних концернів, державних корпорацій з метою збільшення ємності утворень та їх привабливості для інвесторів. Такі об'єднання можливі в літакобудуванні (реалізується), боєприпасній галузі, створенні тактичних та оперативно-тактичних ракет, бронетехніки.

Також можуть упроваджуватися механізми проектної підтримки підприємств. У тому числі на державних підприємствах у вигляді фінансування проектів (напрямків). Наприклад, у такий спосіб були реалізовані деякі види робіт зі створення окремої номенклатури високоточних засобів ураження (ДККБ «Луч»), почалися ініціативні розробки безпілотних літальних апаратів на Державному підприємстві Міністерства оборони України «Чугуївський авіаремонтний завод». Ширше залучення до розробки та виробництва оборотних коштів спецекаспертерів, банків, самих підприємств і державної інноваційної компанії може дозволити розвивати не тільки невеликі проекти в області створення нових озброєнь, але й великі державні програми.

Розвиток співробітництва із західними оборонними компаніями здатен стати сильним стимулом для розвитку ОПК або його деяких кластерів. У ЦДАКР розглядають можливість придбання і використання оборонних технологій, спільні розробки та виробництво, спільний вихід на ринки третіх країн.

При впровадженні західних підходів до реалізації менеджменту підприємства ОПК України здатні виступити цілком надійними партнерами. Хоча підтримка на рівні прийняття закону або урядової постанови при реалізації великого спільного проекту буде скоріше необхідна, ніж бажана.

Для ОПК необхідна більш сучасна, більш гнучка система лобіювання всередині держави та за її межами. Мова йде про використання державних візитів, дипломатичних і торгівельних представництв, а також недержавних експертних структур для відпрацювання механізмів військово-технічного співробітництва в конкретних проектах. На даний час існує раніше діюча модель інформаційного супроводження військово-технічного співробітництва, для якої характерне домінування проросійських засобів масової інформації та слабке внутрішньо-українське аналітичне відпрацювання проектів. У цілому, бюрократія і неповороткість характерні для ОПК України.

Для розвитку ОПК України буде бажана підтримка малих гравців, тобто, невеликих підприємств, переважно недержавних, орієнтованих на розробку та випуск одного із затребуваних елементів озброєнь і військової техніки. Позитивні приклади роботи малоформатних фірм уже є. Наприклад, НПФ «Адрон» – створення й виробництво станцій оптико-електронного подавлення високоточної зброї «Адрос» КТ-01АВ для вертольотів; «Енергія 2000» – спеціалізується на моделюванні та виробництві тренажерних систем.

Введення нетрадиційних схем взаєморозрахунків між замовниками та постачальниками озброєнь і військової техніки та їх елементів. Активна політика введення лізингу, кредитування, офсетних операцій реально може змінити можливості підприємств ОПК.

Ключові загрози

Однією з головних загроз для розвитку військово-технічного співробітництва України із західними оборонними компаніями є можливість впливу Російської Федерації.

Наприклад, при значній кількості лобістів у середовищі українських політиків в українській владі буде складно вибрати неросійську систему озброєнь при готовності, скажімо, близько 15 підприємств брати участь у поставках до Збройних Сил систем ППО та близько 40 підприємств – при поставках бойовий авіатехніки (учбово-бойових літаків, бойових вертольотів і бойових багатофункціональних літаків). Станом на початок 2009 року рівень ВТС у цьому блоці невисокий і ґрунтується на підтримці Росією деяких виробничих потужностей (як, наприклад, виробництво комплектуючих до бортових РЛС бойових літаків), але воно може бути розгорнуте у будь-який момент.

Відчутною загрозою для ОПК може виявитися й дисбаланс між потребами армії та можливостями національного ОПК. Протягом ряду років держава підтримує бронетанкобудування, закуповуючи по кілька десятків танків щорічно. У той же час, ті напрямки, де український ОПК не здатний самостійно забезпечити потреби армії, просто ігноруються державною владою. Продовження такої політики не сприяє надбанню підприємствами ОПК додаткового потенціалу у вигляді розробок і виробництва нових видів озброєнь та військової техніки.

Політичний фактор переозброєння, безсумнівно, стане одним з важелів постійного тиску на рівень військово-технічного співробітництва того або іншого уряду із західними оборонними компаніями. Переважно з політичних причин Генеральний штаб не говорить про реалістичні потреби армії, не оголошує необхідні тактико-технічні характеристики майбутніх озброєнь і військової техніки. Особливо важка картина з бойовою авіацією й засобами ППО, напрямками, у яких залежність від Росії ще довгий час залишатиметься критичною. Маючи в кожному складі значне число лобістів винятково проросійської військово-технічної політики, український уряд постійно ризикує потрапити під тиск таких політичних сил, і в тому числі, отримати відмову від тієї або іншої програми у випадку затримки або будь-яких ускладнень під час її виконання.

Політичний чинник повинен бути максимально врахований західними оборонними компаніями і, зокрема, під час обговорення можливостей взаємодії повинні бути визначені параметри включення підприємств ОПК України в оборонні проекти.

Ризики закладено й у фінансових аспектах. Тобто, падіння рівня державного оборонного замовлення, падіння рівня експорту продукції ОПК, зміна ходу коопераційних проектів, фінансового стану підприємств буде відбиватися на загальній військово-технічній політиці держави, причому, переважно в негативний для західних оборонних компаній бік.

Внутрішньовиробничі ризики становлять значну загрозу розвитку військово-технічного співробітництва та росту самого ОПК. Мова йде про нездатність ряду оборонних заводів виконувати задекларовані зобов'язання. Це пов'язане із втратою виробничої кооперації, старінням технологічної бази та зношеністю основних фондів підприємства, використанням старого радянського типу управління виробничим процесом, відсутнім кадровим дефіцитом.

Деякі ризики і загрози мають в Україні винятково національний контекст. До них можна віднести протистояння зілок влади й відверту боротьбу за вплив на військово-технічне співробітництво та, як наслідок, на ОПК. Ці проблеми можна віднести до політичних витрат і форс-мажорів, але вони здатні серйозно уповільнити просування того або іншого проекту.

Фінансові аспекти

Бюджетне фінансування оборонних витрат

Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки передбачає фінансування армії обсягом 73,4 млрд грн. З них:

- на утримання Збройних Сил – 44,4 млрд грн (60,5%);
- на підготовку Збройних Сил – 8,7 млрд грн (11,9%);
- на розвиток озброєнь і військової техніки та інфраструктури – 15,2 млрд грн (20,8%);
- на реформування і розвиток Збройних Сил – 5,1 млрд грн (6,8%).

Підсумки реалізації Держпрограми в 2006-2008 роках показують, що вона не буде виконана повністю.

Таблиця 11.3. Показники фінансування статті закупівель і розробки озброєнь.

	2005	2006	2007	2008	2009
Оборонний бюджет	8,2 млрд грн	8,9 млрд грн	8,5 млрд грн	8,94 млрд грн	11,5 млрд грн
% від ВВП	1,38%	1,74%	1,53%	1,1%	0,87%
Закупівля і розвиток озброєнь	411 млн грн	583 млн грн	681 млн грн	769 млн грн	1,4 млрд грн

За інформацією Міноборони, за 2006-2007 роки дефіцит коштів за Держпрограмою розвитку Збройних Сил склав понад 4 млрд грн. При цьому, в разі збереження цієї тенденції до 2011 року Збройні Сили можуть недоотримати 10,5 млрд грн або 14,2% з передбачених Держпрограмою 73,4 млрд грн.

Тим часом, на початку 2008 року Генеральний штаб повідомив, що для реалізації планів переозброєння армії до 2011 року планується виділити 12 млрд грн. При цьому, уже в 2008 році витрати на модернізацію, закупівлю нових озброєнь і військової техніки повинні були скласти 3 млрд грн. У 2009 році ці витрати повинні були досягти близько 4 млрд грн, а в 2010 році – близько 5 млрд грн. Така сума мала стати максимумом, що може освоїти українська оборонна промисловість. Однак, реально в 2008 році на статті на закупівлю й розробку ОВТ було виділено 769 млн грн. На 2009 рік заплановано виділити 1,4 млрд грн. Однак, із цієї суми Міністерство оборони реально може претендувати на 164 млн грн, які виділяються по загальному фонду. Крім того, у бюджеті-2009 передбачено кошти на фінансування закупівель озброєнь і військової техніки по спеціальному фонду обсягом 2,8 млрд грн. Однак,

одержання цих коштів Міністерством оборони є малоймовірним. Це робить плани Міністерства оборони фактично нездійсненними.

Експорт продукції ОПК

За попередніми оцінками ЦДАКР, на спеціальному експорті та послугах Україна в 2008 році заробила не менше \$1-1,2 млрд. У таблиці 11.4 представлено динаміку українського експорту за останні 10 років.

Таблиця 11.4. Динаміка українського оборонного експорту.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
\$600 млн	\$575 млн	\$550 млн	\$714 млн	\$780 млн	\$800 млн	\$1 млрд	\$1-1,2млрд	\$1-1,2 млрд

Таблиця 11.5. Основні складового оборонного експорту.

Сегмент	Частка в експорті, %	Ціновий еквівалент, \$, млн
1. Авіаційні двигуни	14	\$130-150
2. Авіаційна техніка	13	\$100-150
3. Ракетно-космічна техніка й послуги	10	\$100-150
4. Високоточне ракетне озброєння	10	\$85-100
5. Військово-морська техніка	10	\$100-120
6. Послуги з ремонту й модернізації озброєнь	10	\$90-110
7. Важка й легка бронетехніка	9	\$80-100
8. Легке стрілецьке озброєння, ПЗРК, боєприпаси	7	\$50-80
9. Радіолокаційна техніка	5	\$50
10. Експорт зенітних ракетних систем	3	\$25-50
11. Експорт артилерійських систем	3	\$25-50
12. Інше	6	\$50-70

Спільні програми

Досвід розвитку спільних програм у сфері створення й розробки озброєнь в основному належить до сфери військово-технічного співробітництва між Україною і Росією. Таке співробітництво засноване на коопераційних зв'язках між розробниками та виробниками ОВТ, що склалися за часів Радянського Союзу. Ці програми реалізуються на основі міжурядових і відомчих угод, що спрощує їх виконання. Серед найбільш відомих спільних українсько-російських програм можна назвати:

- створення військово-транспортного літака Ан-70;
- модернізація літаків АН-124 «Руслан»;
- участь підприємств України у створенні винищувача 5-го покоління для Збройних Сил РФ;
- модернізація комплексів ППО для Збройних Сил України;
- технічне обслуговування українськими підприємствами Ракетних військ стратегічного призначення Збройних Сил РФ;
- оснащення газовими турбінами українського виробництва військових кораблів для ВМФ РФ;
- оснащення двигунами вертольотів для Збройних Сил РФ;
- постачання ракет «повітря-повітря» для бойових літаків ВПС РФ.

У фінансовому виразі спільні україно-російські програми можуть складати до \$250 млн щорічно.

Досвід України щодо здійснення спільних програм із західними компаніями поки невеликий та обмежується кількома проектами, які в основному стосуються модернізації пострадянської техніки. У цьому плані найбільш значимою є робота українського заводу «Авіакон» із французькою компанією Saget по модернізації вертольотів Мі-24 на замовлення Міністерства оборони України. Це довгостроковий проект, розрахований на модернізацію близько 60 вертольотів Мі-24. У цілому, вертольотний напрямок має значний потенціал, оскільки Україна має замкнутий цикл з модернізації вертольотів Мі-24 і Мі-8. Це відкриває значні перспективи з модернізації вертольотної техніки, що перебуває на озброєнні країн Східної та Південно-Східної Європи.

Існують приклади, коли українські технології впроваджуються у виробництво в Європі. Наприклад, у Польщі налагоджено спільне виробництво системи активного захисту «Шершень» для бронетехніки. «Шершень» є варіантом української системи активного захисту «Заслон», розробленої ДП «Базовий центр критичних технологій «Мікротек» (Київ). Загальна вартість робіт із цього проекту може оцінюватися до \$90 млн.

Нині готуються до реалізації нові спільні проекти з європейськими компаніями. Найбільш важливим серед них є проект з будівництва багатофункціонального корвету. В кооперацію по його будівництву планується залучити Францію, Італію, Німеччину, Нідерланди. При цьому, європейські комплектуючі для кораблів можуть становити до 60%. При розрахунковій вартості одного українського корвета в \$150 млн і побудові першої серії з 4 корветів, європейська частина вартості може скласти до \$360 млн з \$600 млн попередньої вартості серії.

Механізм фінансування закордонних закупівель

В Україні відсутній значний досвід фінансування закордонних закупівель в інтересах Міністерства оборони. Першим проектом у цій сфері стала закупівля в 2008 році для Міноборони ізраїльського безпілотного літального апарата Bird Eye 400. Рішення на закупівлю приймалося Департаментом закупівель і розробок. Офіційний тендер не проводився. Був здійснений моніторинг ринку, на підставі чого й був зроблений вибір. Фінанси на закупівлю БЛА були включені в державне оборонне замовлення на 2008 році постановою Кабінету

Міністрів України. Далі Міністерство оборони уклало контракт на поставку Bird Eye 400 з держкомпанією «Укрспецекспорт», що має повноваження на здійснення діяльності в сфері експорту й імпорту товарів військового призначення і подвійного використання. «Укрспецекспорт» здійснив всі необхідні технічні та фінансові процедури для придбання БПЛА.

Подальший розвиток сегмента закупівель озброєнь і військової техніки за кордоном передбачається здійснити найближчим часом у рамках реалізації програм створення й закупівлі ОВТ для Збройних Сил. Найбільш масштабні закупівлі передбачаються в рамках проекту по створенню корабля класу «корвет». Комплектуючі й системи озброєнь передбачається закуповувати, в основному, в європейських країнах. Зокрема, передбачається закупити систему керування озброєнням у Франції або Голландії, протикорабельні ракети у Франції, зенітно-ракетний комплекс у Франції, торпеди в Італії, системи гідролокації в Німеччині, вертольоти для корветів також передбачається закупити в Європі. Реалізація такого масштабного проекту передбачає формування унікальних фінансових механізмів для його реалізації. Зараз Міністерство оборони відпрацьовує можливі варіанти, в тому числі й по схемах фінансування.

Особливістю фінансування оборонних проєктів в Україні є їх поетапність. Це означає, що на даний момент виділення коштів Міністерством оборони на розробку озброєння й військової техніки здійснюється в міру виконання етапів: дослідно-конструкторська робота, створення дослідних зразків, проведення випробувань, прийняття на озброєння. Кожний з етапів повинен бути прийнятий замовником (Міноборони) і потім здійснюється оплата. У випадку із проєктом по створенню «корвету» Міністерство оборони може виступити за створення більш гнучких і простих процедур. Можливим варіантом може бути створення спільного підприємства, у рамках якого й будуть здійснюватись усі фінансові розрахунки.

Фінансовий стан деяких українських підприємств ОПК

Назва	Фінансові показники
ВАТ «Мотор-Січ»	Чистий прибуток у першому півріччі 2008 року склав близько \$10 млн, було реалізовано продукції на \$154,8 млн. Чистий прибуток за 2007 рік склав 207,126 млн грн (\$41,43 млн). Доход від реалізації продукції в 2007 році склав 1,8 млрд грн (\$360 млн).
АНТК ім. Антонова	У 2008 році державне фінансування склало близько 142 млн грн (\$28,4 млн). За оцінками керівництва, вартість підприємства становить €8-10 млрд. У 2007 році валовий доход дочірньої авіакомпанії «Авіалінії Антонова» склав \$136 млн, на липень 2008 року – \$206 млн.
ВАТ «ФЕД»	Чистий прибуток за 2007 рік склав 5,041 млн грн (\$1,008 млн). Доход від реалізації продукції в 2007 році склав 114,065 млн грн (\$22,813 млн).

Підприємства концерну «Авіаоєнремонт»	Обсяг виробництва та наданих послуг підприємств концерну «Авіаоєнремонт» за підсумками 2006 року склав до 453 млн грн (\$90,6 млн).
ДП «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені А. М. Макарова»	За 8 місяців 2008 року виробив продукції на 383,6 млн грн (\$76,72 млн). У 2007 році виробив продукції на 1 млрд 104,7 млн грн (\$220,94 млн).
ГАХК «Артем»	Чистий прибуток за 3 квартал 2008 року склав 200 тисяч грн (\$40 тисяч). Доход підприємства від реалізації продукції (товарів, робіт і послуг) склав у 3 кварталі 2008 року 94,536 млн грн (\$18,9 млн). Доход за 2007 рік від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) склав 1,206 млрд грн (\$241,2 млн). За даний період у бюджет і позабюджетні фонди сплачено 110,581 млн грн (\$22,12 млн).
ДП «Суднобудівний завод ім. 61 Комунара»	Січень-червень 2008 року закінчило з прибутком 55 тисяч грн (\$11 тисяч), загальний збиток 6 млн грн (\$1,2 млн), випустило товарної продукції на 72,5 млн грн (\$14,5 млн). 2007 рік закінчило із чистим прибутком 399 тис. грн (\$79,8 тис.). Підприємство реалізувало продукції на 56,6 млн грн (\$11,32 млн), кредиторська заборгованість за підсумками року склала 77,6 млн грн (\$15,52 млн), дебіторська – 13 млн грн (\$2,6 млн). 2006 рік завод закінчив зі збитком 14 млн грн (\$2,8 млн). Наприкінці 2007 року підприємство вийшло зі стану банкрутства.
Держпідприємство «Науково-виробничий комплекс газотурбобудування «Зоря-Машпроект»	Закінчило 2008 рік із чистим прибутком 141,3 млн грн (\$28,26 млн), обсяг реалізованої продукції за рік склав 1,266 млрд грн (\$253,2 млн), що на 52% перевищує показники реалізації 2007 року.
ДП «Завод імені Малишева»	За підсумками 2008 року обсяг реалізації продукції заводу склав 230 млн грн (\$46 млн), з них 140 млн грн (\$28 млн) – продукція оборонного призначення, що становить 61% загального обсягу продукції. Баланс підприємства станом на 31 жовтня 2008 року становив 626,779 млн грн (\$125,356 млн).
ЗАТ «Луганський патронний завод»	Чистий прибуток в 2007 році склав 16,413 млн грн (\$3,28 млн), за 2006 рік сума чистого збитку склала 3,718 млн грн (\$743,6 млн). Доход підприємства від реалізації продукції (товарів, робіт і послуг) склав в 2007 році 80,467 млн грн (\$16,09 млн), за 2006 рік – 12,033 млн грн (\$2,4 млн).
ВАТ «Точмаш»	ВАТ «Точмаш» перейшов у стадію банкрутства. Чистий збиток в 2007 році склав 20,069 тисяч грн, за 2006 рік сума чистого збитку склала 15,205 млн грн (\$3,041 млн). Доход підприємства від реалізації продукції (товарів, робіт і послуг) склав в 2007 році 73,005 млн грн (\$14,6 млн), за 2006 рік – 58,211 млн грн (\$11,64 млн).

ГАХК «Топаз»	Чистий прибуток ГАХК «Топаз» за 3й квартал 2008 року склав 75 тисяч грн (\$15 тисяч). Доход підприємства від реалізації продукції (товарів, робіт і послуг) склав у 3 кварталі 2008 року 1,47 млн грн (\$294 тисяч). Чистий прибуток в 2007 році склав 78 тисяч грн (\$15,6 тисяч). Доход підприємства від реалізації продукції (товарів, робіт і послуг) склав в 2007 році 92,844 млн грн (\$18,57 млн), за 2006 рік – 114,241 млн грн (\$22,85 млн).
НВО «Іскра»	Обсяг експортних поставок і послуг за останні 5 років (2003-2007 роки) склав \$55,9 млн. В 2007 році підприємство виконало державне замовлення на 27 млн грн (\$5,4 млн). В 2008 році здійснено експортні поставки в обсязі близько \$20 млн і виконано державне замовлення на 91 млн грн (\$18,2 млн)
ВАТ «Київський завод «Радар»	Чистий прибуток в 2007 році склав 578 тисяч грн (\$115,6 тис.). За 2006 рік дана сума склала 5,560 млн грн (\$1,112 млн). Доход підприємства від реалізації продукції (товарів, робіт і послуг) склав в 2007 році 77,460 млн грн (\$15,5 млн), за 2006 рік – 90,536 млн грн (\$18,1 млн).
ВАТ «НВК Київський завод автоматики ім. Петровського»	Чистий прибуток заводу на кінець 2007 року становив 750 тисяч грн (\$150 тисяч), а на кінець 2006 року ця сума становила 715 тисяч грн (\$143 тисяч). Доход підприємства на кінець 2007 року від реалізації продукції (товарів, робіт і послуг) склав 27,423 млн грн (\$5,48 млн), за 2006 рік – 31,692 млн грн (\$6,34 млн)

Експортна діяльність оборонної промисловості України; імпорт запасних частин, обладнання та матеріалів для потреб українських виробників

Для виробництва озброєнь і військової техніки підприємства ОПК України імпортують товари і матеріали з 16 країн. Від імпортних поставок залежить діяльність 67 підприємств ОПК України, що становить більше 40% загальної чисельності підприємств, які беруть участь у виконанні державного оборонного замовлення. Найбільш критична залежність від імпортних поставок у авіабудуванні, двигунобудуванні для авіатехніки та радіоелектроніці. Більше 60 % загального імпорту для потреб підприємств ОПК України здійснюється з Росії.

При цьому внутрішній ринок України споживає не більше 5-7% загального обсягу випуску продукції підприємств оборонної галузі. На 90-95% ОПК України орієнтований на виконання експортних поставок.

Обсяг українського експорту озброєнь, а також спеціальних послуг, пов'язаних з ремонтом і модернізацією озброєнь і військової техніки, в 2008 році, як очікується, повторить результати 2007 року, що стали рекордними для українських експортерів за останні десять років. За попередніми даними Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння, в 2008 році обсяг оборонного експорту України склав не менше \$1-1,2 млрд.

Незважаючи на певну стабільність продажу озброєнь і послуг, прибутковість збройового експорту і для українських заводів, і для спецекоптерів зменшувалася, включаючи й 2008 рік – через зростання цін на метал, комплектуючі, робочу силу, падіння курсу долара в порівнянні з тим же 2000 роком. При цьому, якщо в 2000 році збройова частка України на світовому ринку становила близько 3%, то зараз – менше 2%. Обсяги світових збройових закупівель зростали практично слідом за підвищенням цін на нафту, і інерція цього тренду ще буде помітна й у підсумках 2008 року.

В Україні право на експорт товарів і послуг військового та подвійного призначення має державна компанія «Укрспецекспорт» та її дочірні структури – «Укроборонсервіс», «Прогрес», «Укрінмаш», «Спецтехноекспорт». Також право на діяльність на зовнішньому збройовому ринку – при узгодженні цінової політики і стратегії з державним монополістом в особі «Укрспецекспорту» – в Україні має ще близько 14 структур. Як правило, вони перебувають у підпорядкуванні Міністерства промислової політики і виробляють завершені зразки продукції. Наприклад, Миколаївське держпідприємство «Зоря-Машпроект», що виробляє корабельні турбіни. Приватне підприємство ВАТ «Мотор-Січ», що випускає авіаційні двигуни, також має ліцензію на зовнішньоекономічну діяльність. Таким чином, загальний збройовий експорт України є сумарним показником доходів діяльності як уповноважених спецекоптерів-посередників, так і безпосередніх виробників, що реалізують свою продукцію самостійно.

Україна поставляє товари військового та подвійного призначення у 80 країн світу: у СНД, двадцять три азіатських і п'ятнадцять африканських країн, у деякі держави американського континенту. У першу десятку імпортерів українського озброєння й комплектуючих входять Росія, Індія, Китай, Азербайджан, Грузія, Казахстан, Франція, Алжир та інші. У 2007 році компанії «Укрспецекспорт» вдалося розширити ринки збуту своєї продукції за рахунок укладення контрактів з Кенією, Чадом і Таїландом.

Таблиця 11.6. Географія збройових поставок – 2007-2008 років.

Регіон світу	Частка, %
Південно-Східна Азія	28
Росія	22
СНД, без Росії	14
Близький Схід і Північна Африка	18
Африка, без Північної Африки	12
США, Західна та Східна Європа, Латинська Америка	6

Основні складові оборонного експорту країни – продукція та технології підприємств ОПК, надлишки зразків озброєння та військової техніки із запасів Міноборони, послуги з ремонту й модернізації військової техніки, спільні науково-дослідні й конструкторські про-

екти. При цьому в усередненій структурі українського експорту найбільш ємні позиції займає діяльність і продукція, пов'язані з аерокосмічним сегментом.

Таблиця 11.7. Структура експорту.

Сегмент	Частка в експорті, %
Авіаційні двигуни	14
Авіаційна техніка	13
Ракетно-космічна техніка й послуги	10
Високоточне ракетне озброєння	10
Військово-морська техніка	10
Послуги з ремонту й модернізації озброєнь	10
Важка і легка бронетехніка	9
Легке стрілецьке озброєння, ПЗРК, боєприпаси	7
Радіолокаційна техніка	5
Експорт зенітних ракетних систем	3
Експорт артилерійських систем	3
Інше	6

Процедури прийняття рішень щодо придбання закордонних компонентів та підсистем для вітчизняних програм виробництва зброї

Рішення про необхідність придбання певних видів озброєнь або військової техніки у зарубіжних постачальників для забезпечення потреб Збройних Сил приймається Департаментом розробок і закупівлі озброєння та військової техніки Міністерства оборони. Закупівля визначених видів озброєнь або військової техніки для потреб військових формувань, що не належать до міністерства, здійснюється відповідно до аналогічної процедури.

Оприлюднюється запит щодо пропозицій і проводиться конкурс по контракту з метою оцінки та порівняння пропозицій, наявних на ринку. Далі, починаючи з цього етапу, вся діяльність щодо експорту озброєнь або військової техніки відбувається під контролем Державної служби експортного контролю, а також спеціальних служб.

Виходячи з результатів конкурсу по контракту, визначається спеціальна продукція.

Міністерство оборони приймає рішення про придбання визначеної продукції. Рішення щодо визначеної спеціальної продукції може потребувати додаткового схвалення Міжвідомчою комісією з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президенті України, що структурно входить до складу Апарату Ради національної безпеки і оборони.

Фінансові кошти на придбання товарів виділяються постановою Кабінету Міністрів на державне оборонне замовлення для включення до Державного бюджету України на наступний фінансовий рік.

Міністерство оборони підписує контракт на придбання вибраного типу продукції з «Укрспецекспортом» – державним монополістом з імпорту/експорту зброї. «Укрспецекспорт» здійснює всі технічні та фінансові процедури, необхідні для придбання вибраного типу продукції в іноземних постачальників.

Процедура прийняття рішення щодо експорту озброєнь та військової техніки

Перелік українських підприємств, яким дозволено експортувати товари військового призначення та подвійного використання без посередництва українських спеціалізованих державних установ (так званих «уповноважених експортерів»), включає Державну компанію «Укрспецекспорт» та чотири її дочірні компанії. Крім цих п'яти уповноважених урядом організацій, ліцензії на незалежну діяльність на зарубіжних оборонних ринках були видані 14 постачальникам, які повинні узгоджувати всі питання, пов'язані з їх ціновою політикою та стратегіями з «Укрспецекспортом».

Процедура експорту продукції військового призначення складається з чотирьох етапів. Перший, експерти здійснюють необхідний аналіз ринку для визначення потенційних споживачів. Другий, проводяться консультації та перед-контрактні переговори з потенційними покупцями. Далі, починаючи з цього етапу, вся діяльність щодо експорту озброєнь та військової техніки відбувається під контролем Державної служби експортного контролю, а також спеціальних служб, що відповідають за забезпечення повної відповідності потенційного контракту міжнародним стандартам з питань експортного контролю.

Третій, «Укрспецекспорт» і Державна служба експортного контролю приймають рішення щодо експорту спеціальної військової продукції. В окремих випадках прийняті рішення потребують додаткового схвалення Міжвідомчою комісією з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю. У кінцевому рахунку, Уряд дає дозвіл на підписання контракту та забезпечує його виконання.

Загальна характеристика військової техніки та озброєння Збройних Сил України

Озброєння та військова техніка Збройних Сил України практично повністю складається із зразків, вироблених за часів Радянського Союзу. Нові надходження одиничні і не становлять якого-небудь значного ресурсу.

У Сухопутних військах 93% ОВТ експлуатується більше 15 років, 5-15 років експлуатується 4% техніки, а менше 5 років – 3%. Фактично, можна говорити про те, що 93% озброєнь Сухопутних військ вже вичерпали свій ресурс.

В авіації з числа літальних апаратів, які входять до складу Об'єднаних сил швидкого реагування – найбільш боєготового компоненту – придатні для використання близько 65%.

У Військово-морських силах ситуація також близька до критичної. Жодного повністю технічно справного бойового корабля в складі ВМС фактично немає.

Міноборони України повідомляє, що на сьогоднішній день непридатні до використання до 80% основних номенклатур ракетно-артилерійського озброєння, близько 50% винищувачів і літаків-розвідників, 60% бомбардувальників, 20% штурмовиків від їх штатної чисельності.

Можна говорити, що до кінця 2011 року українська армія підійде до рубежу свого існування як структури, що може виконувати функціональні завдання.

Висновки і рекомендації

У цілому, проведений аналіз дозволяє визначити подальші тенденції розвитку ситуації на українському ринку озброєнь і військової техніки. По-перше, практично у всієї номенклатури ОВТ Збройних сил до 2011 року закінчиться ресурс служби. З іншого боку, саме на цей період заплановано масштабні програми переоснащення української армії. Важливим також є те, що у зв'язку із прогнозованим дефіцитом бюджетного фінансування до 2015 року Міністерство оборони буде робити основний акцент на продовження ресурсу й модернізацію існуючих зразків ОВТ. Закупівля нових зразків можлива тільки по окремих напрямках.

У той же час, можна прогнозувати, що уряд України намагатиметься максимально розміщувати замовлення на модернізацію, розробку і створення ОВТ на вітчизняних підприємствах. Хоча, об'єктивно, технологічний і виробничий потенціал українського ОПК напевне не дозволить самостійно вирішити питання переоснащення Збройних Сил.

Це відкриває широкі можливості зарубіжним оборонно-промисловим компаніям для виходу на ринок України. При цьому, варто враховувати головну особливість цього процесу: зарубіжним компаніям основний акцент варто робити не на прямі поставки ОВТ, а на гнучкі механізми кооперації – від спільного створення зразків ОВТ до широкого обміну технологіями. Перевагу на ринку матимуть ті компанії, що запропонують найцікавіші проекти в окремих сегментах. Як практичний приклад можна розглядати проект створення корвета для українських ВМС. У процесі роботи українська сторона вивчає безліч пропозицій європейських компаній і робить вибір саме по ступеню залучення місцевих підприємств, глибині трансферу технологій, а не тільки по технічній і бойовій ефективності озброєнь.

Матеріали для збірника підготували

Валентин Бадрак – директор Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння

Олександр Белов – радник Голови Служби безпеки України

Дмитро Котляр – консультант Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) з питань боротьби з корупцією та інвестиційної політики

Георгій Крючков – народний депутат України III та IV скликань, колишній голова комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони

Лариса Криворучко – кандидат юридичних наук, начальник юридичного відділу Міжнародного комітету захисту прав людини

Ілько Кучерів – директор Фонду демократичних ініціатив

Олександр Литвиненко – доктор політичних наук, полковник запасу, радник директора Інституту проблем національної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України, колишній голова Департаменту з питань державної безпеки Апарату Ради національної безпеки і оборони України

Олексій Мельник – провідний експерт воєнних програм Центру ім. О.Разумкова

Леонід Поляков – голова Експертної ради Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння

Юрій Юрчина – заступник директора Центру воєнної політики та політики безпеки

Сергій Згурець – директор інформаційно-консалтингової компанії Defense Express Group

УДК 623.445 (477)

ББК 68.8 (4 Укр)

3-45

Альманах урядування в секторі безпеки України 2010

Серія «Менеджмент безпеки та оборони», №2.

Мова оригінальної версії: англійська.

Видання українською здійснене:

**Центром досліджень армії, конверсії та роззброєння
та інформаційно-консалтинговою компанією
Defense Express Group**

Координатор проекту:

Поляков Леонід Ігоревич

Відповідальні за український випуск:

Бадрак Валентин Володимирович,

Згурець Сергій Григорович,

Поляков Леонід Ігоревич

Верстка: **Кочергіна Оксана**

Дизайн обкладинки: **Христо Близнашки**

© Женевський центр демократичного
контролю над збройними силами, 2010 р.

Київ, 2010

Наклад 1000 примірників

ISBN 978-92-9222-116-4 (DCAF)

ISBN 978-954-92521-2-5 (Procon)

ISBN 978-966-96910-4-0 (Defense Express Group)