



---

# АЛЬМАНАХ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 2012

---

Київ-2013

Редакційна колегія:

**Олексій МЕЛЬНИК, Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,**

**Алла ЧЕРНОВА, Людмила ШАНГІНА,**

**Дизайн і макет: Олександр ШАПТАЛА**

Видання пропонує статті українських і зарубіжних авторів, у яких викладені різні погляди й оцінки стану та перспектив розвитку сектору безпеки України загалом та його окремих складових: оборонного сектору, структур внутрішньої безпеки та оборонної промисловості. Аналізом охоплені також загальні питання внутрішньої і зовнішньої політики, що мають безпосередній вплив на безпеку українських громадян, суспільства та держави. Такий комплексний підхід дозволяє краще зрозуміти процеси, що відбуваються в секторі безпеки, та суть проблем, пов'язаних з безпекою країни.

Загальні оцінки, а також висновки і пропозиції, висловлені в цьому виданні, є позиціями авторів і не обов'язково збігаються з позиціями *DCAF* і Центру Разумкова.

*Видання здійснене в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО за фінансової підтримки Міністерства оборони Швейцарії у форматі Програми НАТО "Партнерство заради миру"*

# З М І С Т

<b>ВІТАЛЬНІ СЛОВА</b> .....	5
<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	7
<b>СЕКТОР БЕЗПЕКИ</b>	
СЕКТОР БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОГО СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ <i>Олексій МЕЛЬНИК, Микола СУНГУРОВСЬКИЙ</i> .....	11
СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: МОДЕРНІЗОВАНА МОДЕЛЬ РАДЯНСЬКОГО ЗРАЗКА <i>Олександр ЛИТВИНЕНКО</i> .....	27
УКРАЇНСЬКА БЕЗПЕКА: КРОК ВПЕРЕД – ДВА НАЗАД <i>Джеймс ШЕРР</i> .....	35
<b>СЕКТОР ОБОРОНИ</b>	
НОВА ВОЄННА ДОКТРИНА: ПРИНЦИПИ ВОЄННОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОЗАБЛОКОВОГО СТАТУСУ <i>Володимир МОЖАРОВСЬКИЙ, Олександр ЗАТИНАЙКО, Віктор ПАВЛЕНКО, Віктор БОЧАРНИКОВ, Сергій СВЄШНИКОВ</i> .....	49
РЕФОРМУВАННЯ ЗС УКРАЇНИ: ЧЕРГОВІ АМБІЦІЇ ЧИ РЕАЛЬНИЙ ШЛЯХ? <i>Станіслав ГУРАК</i> .....	61
СПОДІВАННЯ НА ПРИХОВАНИЙ ПОТЕНЦІАЛ: ЛЮДСЬКИЙ ФАКТОР У РЕФОРМУВАННІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ <i>Лі ГЕЙБЛ</i> .....	69
КОРУПЦІЯ ГАЛЬМУЄ РЕФОРМИ УКРАЇНСЬКОГО ВІЙСЬКА <i>Леонід ПОЛЯКОВ</i> .....	79
<b>ВНУТРІШНЯ БЕЗПЕКА</b>	
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ <i>Оксана МАРКЄЄВА</i> .....	91
РЕФОРМУВАННЯ РОЗВІДУВАЛЬНИХ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ <i>Олександр СКИБІНЕЦЬКИЙ, Роман МАРЧУК</i> .....	103



---

МІСЦЕ ЕКСПЕРТНОЇ СПІЛЬНОТИ В СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ <i>Олександр БЕЛОВ</i> .....	107
--	-----

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ УКРАЇНИ: РЕЗЕРВИ ТА ОБМЕЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ <i>Сергій АКУЛОВ</i> .....	111
--	-----

**ОБОРОННА ПРОМИСЛОВІСТЬ**

СПРОМОЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ ІЗ ЗАДОВОЛЕННЯ ПОТРЕБ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В ОЗБРОЄННЯХ І ВІЙСЬКОВІЙ ТЕХНІЦІ <i>Петро НЕБОТОВ</i> .....	119
---	-----

**ДОДАТОК 1**

ЗАГАЛЬНА СТРУКТУРА СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ, ПРОЦЕСІВ ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ .....	129
---	-----

**ДОДАТОК 2**

ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВІ МАТЕРІАЛИ, УЗАГАЛЬНЕНІ КОМІТЕТОМ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ДО ПАРЛАМЕНТСЬКИХ СЛУХАНЬ “ПРО СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ” 23 ТРАВНЯ 2012р. ....	136
---	-----

## ВІТАЛЬНІ СЛОВА

*М*ені надзвичайно приємно привітати авторів і редакторів Альманаху із цією змістовною та актуальною публікацією – третім Альманахом, підготовленим в Україні представниками громадянського суспільства та неурядових аналітичних центрів у співробітництві з *DCAF*. Подібні альманахи, присвячені реформуванню сектору безпеки, вже опубліковані у Грузії, Туреччині, Індонезії, у країнах Південно-східної Європи та країнах Центральної Азії.

До питань управління сектором безпеки України зберігається великий інтерес аналітиків, державних службовців країн західної та східної Європи. Цією публікацією досягнуто одночасно кілька цілей. *По-перше*, цей Альманах об'єднав представників різних інституцій і незалежних аналітиків заради роботи у спільному проекті. *По-друге*, Альманах пропонує картину сьогоденного перехідного етапу. *По-третє*, Альманах дає можливість виокремити різні складові – прогрес, стагнацію та регрес – у безперервному процесі трансформації.

*DCAF* високо цінує успішне співробітництво з Центром Разумкова та іншими організаціями громадянського суспільства в Україні і щиро рекомендує цю публікацію зацікавленим читачам.

Філіпп ФЛУРІ,  
заступник директора *DCAF*  
Женева, січень 2013р.



## **ЖЕНЕВСЬКИЙ ЦЕНТР ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ**

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*) заснований Урядом Швейцарії у 2000р. *DCAF* – це міжнародна фундація, членами якої є уряди 53 держав і швейцарського кантону Женева. Головними підрозділами *DCAF* є відділи досліджень, оперативної діяльності та спеціальних програм. У *DCAF* працюють більше 70 співробітників із понад 30 країн. Головний офіс організації розташовано в Женеві, а постійні представництва – у Брюсселі, Любляні, Рамаллі та Бейруті.

*DCAF* є однією з провідних світових інституцій у сфері реформування сектору безпеки та державного управління сектором безпеки. *DCAF* надає консультативну підтримку та реалізує програми практичної допомоги на місцях, розробляє й просуває відповідні демократичні норми на міжнародному та національному рівнях, пропагує передовий досвід і виробляє рекомендації для забезпечення ефективного демократичного контролю над сектором безпеки.

Партнерами *DCAF* є уряди, парламенти, інститути громадянського суспільства, міжнародні організації та різні відомства сектору безпеки (збройні сили, поліція, суди, розвідувальні і прикордонні служби) багатьох держав.

*DCAF* з 2000р. співпрацює з інституціями в Україні у форматі проектів, що фінансуються Міністерством оборони Швейцарії як частини внеску країни до Програми НАТО “Партнерство заради миру”. *DCAF* висловлює вдячність МО Швейцарії за фінансове сприяння підготовці цього Альманаху.

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

## ПЕРЕДМОВА

За історично короткий період, що минув після попередньої публікації “Альманаху урядування в секторі безпеки України 2010”, політика національної безпеки і оборони зазнала суттєвих змін, зумовлених, насамперед, приходом до влади Президента В.Януковича у лютому 2010р. Питання безпеки стали частіше привертати увагу політиків і суспільства. Інформаційними приводами такої підвищеної уваги, зазвичай, були досить сміливі політичні рішення, заяви про необхідність та наміри реформування, а також тривожні сигнали про проблеми, пов’язані з діяльністю силових структур.

У статтях українських і зарубіжних авторів, які ввійшли до цього видання Альманаху, наведені різні погляди й оцінки стану та перспектив розвитку сектору безпеки України. Альманах структурно поділений на чотири розділи та додатки. В першому розділі розглядаються загальні питання, що стосуються політики національної безпеки, стану та розвитку сектору безпеки. Другий розділ присвячений питанням оборони, третій – структурам внутрішньої безпеки, четвертий – стану та перспективам оборонної промисловості України. В додатках наводяться допоміжні матеріали, що доповнюють зміст статей.

Альманах відкривається статтею, підготовленою експертами Центру Разумкова, в якій розглядаються головні події та тенденції останніх трьох років і їх вплив на стан національної безпеки. Діапазон аналізу охоплює не лише сектор безпеки і оборони, а й більш широкі аспекти внутрішньої та зовнішньої політики, що мають безпосередній або опосередкований вплив на безпеку українських громадян, суспільства та держави. Такий комплексний підхід дозволяє краще зрозуміти процеси, що відбуваються в секторі безпеки, та суть проблем, пов’язаних з безпекою країни. Загальні оцінки ситуації в Україні, стану сектору безпеки, його складових, а також зроблені на підставі цього висновки деталізуються та доповнюються матеріалами наступних статей – навіть якщо позиції авторів в окремих аспектах не збігаються з позиціями експертів Центру Разумкова.

У статті О.Литвиненка “*Система управління сектором безпеки України: модернізована модель радянського зразка*” розглядаються головні проблеми трансформації сектору безпеки та їх тісний зв’язок з більш загальними та іноді суперечливими процесами розвитку українського суспільства. Позитивно оцінюючи факт ухвалення і зміст ключових документів стратегічного планування (Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, нових редакцій Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини України), О.Литвиненко привертає увагу до їх скоріше декларативності, ніж практичної цінності, що демонструє стійкість радянської традиції необов’язковості виконання владою власних рішень і зобов’язань.



Про живучість радянських звичок і методів роботи бюрократії та їх вплив на проблеми безпеки згадується і в статті відомого британського експерта Дж.Шерра. Сучасній Україні, на думку автора, є чим пишатися, якщо згадати безкровний поступ української незалежності – на фоні масштабних проблем, успадкованих після розвалу СРСР. Водночас, він акцентує увагу української влади на вразливості молодій державі до сучасних викликів і загроз, у т.ч. воєнного характеру, зумовлену геополітичними чинниками, історією і сучасними суспільно-політичними процесами. Глибокий аналіз процесу розвитку політики національної безпеки України, сучасної ситуації завершується описанням можливих сценаріїв розвитку подій в Україні, які слід сприймати радше не як прогнози, а як застереження про небезпеку та поради в пошуку можливих шляхів уникнення ймовірних негативних наслідків.

Розділ “Сектор оборони” відкривається статтею колективу авторів “*Нова Воєнна доктрина: принципи воєнної політики України в умовах позаблокового статусу*”, яка становить особливий інтерес. *По-перше*, вона містить ґрунтовні коментарі стосовно нової редакції Воєнної доктрини, окремі положення якої викликали різку критику в експертних колах. *По-друге*, автори статті є одночасно головними розробниками Доктрини і брали безпосередню участь у захисті її положень під час тривалого процесу обговорень та ухвалення. У висновках до статті зазначається, що Доктрина – це “перший концептуальний крок, який є базисом для розробки інших документів оборонного планування, зокрема Стратегічного оборонного бюлетеня, Концепції реформування та розвитку Збройних Сил (ЗС) України”.

На жаль, після появи нової редакції Воєнної доктрини, виникла чергова, не визначена в часі пауза – у процесі подальшого розвитку політики національної безпеки і оборони. Про це йдеться у статті С.Гурака, який відзначає, що 2012р. став початком періоду невизначеності, зумовленої відсутністю затвердженої програми розвитку ЗС. На підставі аналізу проектів Стратегічного оборонного бюлетеня, Концепції розвитку ЗС, окремих ініціатив керівників оборонного відомства, автор порушує гострі питання стосовно їх доцільності та реалістичності, привертає увагу до необхідності врахування попереднього досвіду, насамперед, негативного. Намагаючись знайти логічні причини зволікання з ухваленням стратегічних документів, він застерігає від ризиків, зумовлених відсутністю програмних документів, та, відповідно, пріоритетів реформування та подальшого розвитку ЗС.

Міркуваннями стосовно необхідності збереження, дбайливого використання та розвитку потужного ресурсу української армії ділиться у своїй статті колишній військовий аташе США Лі Гейбл. За його спостереженнями, “попри факт постійної деградації окремих складових оборонного потенціалу”, є всі підстави говорити про поступове зміцнення людського потенціалу ЗС України. Цьому значною мірою сприяли можливості доступу до передових методик та іноземного досвіду впродовж понад 15 років інтенсивної співпраці із західними країнами. Маючи величезний досвід роботи у сфері міжнародного співробітництва, автор демонструє глибоке розуміння проблем трансформації оборонної сфери, дає надзвичайно прості, але від того ще більш цінні поради





українському керівництву та західним партнерам. Особлива цінність таких оцінок зовнішнього оглядача, який щиро вболіває за Україну, полягає в їх неупередженості та в можливості порівняти бачення проблем зсередини та ззовні.

Про корупцію як ще один фактор, який негативно впливає на розвиток кадрового потенціалу та суттєво гальмує оборонні реформи, йдеться у статті Л.Полякова. Корупція, що набула ознак системного явища, загрожує ефективності функціонування та розвитку ЗС, “з’їдає” часові та матеріальні ресурси. Корупційні явища не є виключно українським феноменом, але в Україні вони набули загрозливих масштабів, і тому “спроби побороти корупцію окремо у ЗС корумпованої держави приречені на невдачу”. Водночас, Л.Поляков на власному досвіді роботи на посаді першого заступника Міністра оборони (2005-2008рр.) описує головні передумови поширення корупції в оборонному секторі та механізми обмеження цього ганебного явища.

Розділ, присвячений аспектам внутрішньої безпеки, розпочинається зі статті О.Маркеєвої, в якій розглядається комплекс проблем, що заважають ефективному функціонуванню органів внутрішніх справ. Українська міліція, на адресу якої лунають справедливі нарікання з боку громадян, керівництва держави, сама потерпає від тих самих проблем, що й інші силові структури – перманентні, безсистемні, неефективні реформи, неналежне забезпечення ресурсами, соціальна незахищеність співробітників тощо.

У статті О.Скибінецького та Р.Марчука висвітлені деякі аспекти реформування правоохоронних і розвідувальних органів. Причини низької ефективності їх роботи автори вбачають, зокрема, як у недосконалісті нормативно-правової бази, так і в недоліках загального керівництва: в регламентації, контролі, забезпеченні їх діяльності, визначенні завдань, оцінці результатів, в організації міжвідомчої взаємодії і міжнародного співробітництва. Особливої уваги автори статті надають важливості запровадження демократичних інструментів управління та цивільного контролю, забезпечення необхідного рівня прозорості та відкритості діяльності правоохоронних органів і спецслужб.

У статті радника Голови СБУ О.Бєлова розглядається тема цивільного демократичного контролю. Він особливо вітає співпрацю з експертною спільнотою і дає високу оцінку конструктивній критиці та професійним породам. Сам факт, що радник керівника колись найбільш утаємниченої спецслужби виступає адвокатом її більшої відкритості перед суспільством, залучення експертної спільноти та міжнародної співпраці, є найкращою демонстрацією позитивних змін у структурах СБУ.

Наступний автор – С.Акулов – пропонує власний погляд на головні причини неефективної роботи правоохоронних органів України і пропонує шляхи вирішення наявних проблем, спираючись на практичний досвід роботи у структурах Міністерства внутрішніх справ України та в міжнародних організаціях. Особливо цінними є його спостереження стосовно потенційної здатності міліції працювати належним чином за певних умов (Євро-2012), а також необхідності налагодження співпраці держави зі структурами недержавного сектору безпеки.



У статті останнього розділу П.Неботов дає оцінку стану оборонної промисловості країни: її сучасних спроможностей і потенціалу розвитку, проблем функціонування та головних причин практичної втрати зв'язку між вітчизняними виробниками та замовниками озброєнь.

У додатку 1 пропонується хрестоматійний опис загальної структури системи забезпечення національної безпеки, процесу формування політики її функціонування та розвитку, що дозволяє краще зрозуміти розбіжності між еталонними вимогами та фактичним станом справ у цій сфері.

Додаток 2 містить інформаційно-довідкові матеріали, узагальнені Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони до парламентських слухань “Про стан та перспективи розвитку воєнної організації та сектору безпеки України”<sup>1</sup>, що відбулися 23 травня 2012р.

Як зазначив колишній голова Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони Г.Крючков у виступі на цих Парламентських слуханнях: “практично все, про що йдеться сьогодні – небезпечні, загрозливі тенденції у військовому будівництві, – говорилося в Парламенті ще майже 13 років тому, на Парламентських слуханнях у червні 1999р. Відтоді ми маємо третього Президента, змінилося близько півтора десятка урядів, періодично лунають обнадійливі обіцянки, але ситуація дедалі більше загострюється”.

Автори матеріалів, наведених в Альманасу, представляють як державний сектор, так і неурядові організації. В їх статтях даються як позитивні, так і негативні оцінки подій і результатів трирічного періоду. Загалом, у більшості статей період президенства В.Януковича оцінюється як особливий, але законодавчий етап розвитку сектору безпеки України.

У статтях Альманасу містяться посилання на результати досліджень і соціологічних опитувань українських аналітичних центрів. Більш детально з цими результатами можна ознайомитися на сайтах, зокрема, Національного інституту стратегічних досліджень (<http://www.niss.gov.ua>), Центру Разумкова (<http://razumkov.org.ua>) та Центру воєнної політики та політики безпеки (<http://www.defpol.org.ua>).

Анатолій РАЧОК,  
Генеральний директор Центру Разумкова,  
Київ, січень 2013р.

<sup>1</sup> Докладно див.: *Парламентські слухання “Про стан та перспективи розвитку воєнної організації та сектору безпеки України”, За заг. ред. Грабовенка І., Київ, 2012., 160 с.*



# СЕКТОР БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОГО СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

*Олексій МЕЛЬНИК,  
Микола СУНГУРОВСЬКИЙ\**

Сектор безпеки України постійно перебуває у стані трансформації. Офіційно визначені етапи його розвитку та реформування є досить умовними, оскільки межі між етапами складно позначити чіткими орієнтирами досягнутих цілей. Водночас, є всі підстави говорити про особливості того чи іншого періоду, головні фактори, що відрізняють один період від іншого. Існує також безпосередній зв'язок між розвитком сектору безпеки та загальними соціально-політичними процесами у країні, внутрішньою та зовнішньою політикою держави – незалежно від того, чи узгоджені між собою плани дій Уряду в цих сферах.

Експерти неодноразово звертали увагу на важливість системного підходу до управління діяльністю та реформуванням сектору безпеки – з огляду на складність його організаційної і функціональної структури, функцій і завдань, процесу формування безпекової політики (див. додаток 1<sup>1</sup>). Політики іноді віддають перевагу простим рішенням, що можуть забезпечити негайні результати. На практиці в більш тривалій перспективі такі рішення часто виявляються “не зовсім вірними” і спричиняють відповідні негативні наслідки. Системний підхід не рятує від помилок, але значно зменшує їх вірогідність і дозволяє використовувати обмежені ресурси більш ефективно. Запровадження системного підходу в органах виконавчої влади зазвичай наражається на конфлікт корпоративних і національних інтересів, відкритий чи прихований саботаж бюрократії.

Головною особливістю сучасного етапу розвитку сектору безпеки є домінуючий вплив особистісного фактора, а саме – авторитарного стилю керівництва державою Президентом (та Верховним головнокомандувачем) В.Януковичем,

---

\* Олексій МЕЛЬНИК – співдиректор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова; Микола СУНГУРОВСЬКИЙ – директор військових програм Центру Разумкова.

<sup>1</sup> У додатку 1 стисло наведені визначення сектору безпеки, його структура та етапність процесу формування та реалізації політики в секторі безпеки. Визначення “сектор безпеки” та “система забезпечення національної безпеки (СЗНБ)” вживаються як синоніми. Обговорення засад системного підходу до формування державної політики загалом і безпекової політики зокрема є дуже важливою, але водночас специфічною і широкою темою, яка виходить за рамки цієї статті.



одноосібного прийняття ним рішень, втілення в життя досить специфічного його власного бачення пріоритетів розвитку держави та методів урядування. Сектору безпеки та його окремим складовим відведена особлива роль у побудованій Президентом вертикалі влади, що відповідає не стільки логіці розвитку демократичної держави та суспільства, скільки власному баченню В.Януковичем ризиків, загроз і шляхів протидії.

За три роки, що минули після президентських виборів, сектор безпеки зазнав суттєвих змін – кадрові перестановки, реструктуризація, перерозподіл повноважень, зміна пріоритетів тощо, – які не мають нічого спільного із задекларованими реформами. Майже щороку Президент змінює керівників силових відомств без надання об'єктивної оцінки результатам їх роботи чи пояснень своїх рішень. Стають очевидними підвищена увага Президента до структур, що виконують функції внутрішньої безпеки, та водночас брак практичної, а не декларативної, уваги до питань обороноздатності держави.

### **Внутрішньополітичні фактори впливу на розвиток сектору безпеки**

За підсумками трирічної діяльності Президента В.Януковича і пропрезидентської Партії регіонів (ПР), можна констатувати негативні тенденції практично в усіх сферах життєдіяльності держави та суспільства: політичній, економічній, гуманітарній, безпековій. Дедалі очевиднішою для суспільства та міжнародних партнерів стає логіка поведінки української влади, що полягає в підміні національних інтересів інтересами власного збагачення, самозбереження та захисту режиму. Саме цим інтересам підпорядкована реалізація зовнішньої політики, планів соціально-економічного розвитку України, спроб реформування сектору безпеки.

Структурам сектору безпеки, очолюваним керівниками, відібраними за принципом особистої лояльності, відведені функції захисту режиму від опозиційних сил і суспільного невдоволення, а також забезпечення перерозподілу влади і власності на користь президентської “сім’ї” та їх захист від зазіхань конкуруючих олігархічних кланів. Традиційні проблеми системи забезпечення національної безпеки України (структурна надмірність, функціональна недостатність, низька ефективність, закритість, дисбаланс між силовими структурами) лише загострюються в результаті заходів, що мають за мету пристосування сектору безпеки до поточних потреб діючої влади.

Головним завданням ПР є “прихід до влади всерйоз і надовго”. Стратегією і механізмом виконання цього завдання стали концентрація повноважень у руках Президента та побудова міцної виконавської вертикалі від центральних до місцевих органів влади. З початку президентства В.Януковича головними взаємопов’язаними напрямками реалізації цієї стратегії, що визначають і тенденції поточного розвитку України, стали:

- “конституційна реформа”, що полягала у скасуванні змін, внесених до Конституції у 2004р., запровадженні засад жорсткої централізованої



президентської вертикалі виконавчої влади та поверненні до президентсько-парламентської форми правління<sup>2</sup>;

- створення пропрезидентської більшості у Верховній Раді та перетворення незалежного органу законодавчої влади на один з елементів президентської вертикалі;

- “судова реформа”, яка замість самостійності судів посилила їх залежність від кадрових рішень Президента<sup>3</sup>;

- адміністративна реформа, головними цілями якої були задекларовані покращення структури, скорочення чисельності, підвищення ефективності і прозорості системи державної влади, в т.ч. сектору безпеки. Реально її перший етап завершився реструктуризацією центральних органів виконавчої влади, яка не дала очікуваних результатів ні у скороченні чисельності державного апарату та витрат на його утримання, ні в підвищенні результативності його діяльності. Водночас, було відкрито шлях для безперешкодного оновлення кадрового складу апарату центральних і місцевих органів виконавчої влади (що, найвірогідніше, й було головною метою цього етапу)<sup>4</sup>;

- “регіоналізація” влади – заміна керівних кадрів в органах влади всіх рівнів особами, лояльними до Президента (переважно з Донецького регіону), встановлення контролю над прокуратурою, правоохоронними органами, стратегічними активами та фінансовими потоками<sup>5</sup>;

- наступ на політичну опозицію, в т.ч. шляхом позбавлення її джерел фінансової підтримки, вибіркового судового переслідування опозиційних лідерів, що стало можливим завдяки підконтрольності суддів, правоохоронців і безпосередній підпорядкованості та особистій відданості їх керівників Президенту<sup>6</sup>;

- ослаблення системи стримування і противаг, демократичного контролю, блокування критики з боку інститутів громадянського суспільства, вдосконалення важелів маніпулювання громадською думкою з метою легалізації власних ініціатив, мінімізація впливу громадськості на державну політику<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Згідно з конституційними змінами, повноваження з призначення кадрів на ключові посади в усіх органах виконавчої влади фактично перейшли до Президента. Див.: матеріал “Конституційна реформа 2010р.: Порівняльна таблиця повноважень...”. – Національна безпека і оборона, №7-8, 2012, с.4-5, <http://www.razumkov.org.ua>.

<sup>3</sup> Мельник М. “Підпорядкування судової влади: завершення процесу”. – Дзеркало тижня. Україна, 27 листопада 2012р., <http://dt.ua>.

<sup>4</sup> Див. посилання 1.

<sup>5</sup> “Вихідці з Донбасу зайняли 90% місць у керівництві правоохоронних органів”. Див.: Абібок Ю. “Донецькі йдуть! МВС, прокуратура і суди окуповані повністю”. – ОстріВ, <http://alldoitnow.ru/novini/558-doneski-jdut-mvs-prokuratura-i-sudi-okkupirovani>; Олещук П. “Монорегіоналізм та формування українського уряду”. – Кореспондент, 16 грудня 2012р., <http://blogs.korrespondent.net>; Ковалев П. “Семья государя: Янукович замкнул на себя финансы, силовиков и бизнес”. – Хвиля, 11 марта 2012г., <http://hvylya.org>.

<sup>6</sup> Докладно див.: “Опозиція і влада”. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, №7-8, 2011, с.32-45.

<sup>7</sup> Креймер Д. та ін. “Б'ючі на сполох – раунд 2: на захист демократії в Україні”. Продовження звіту Freedom House, липень 2012р., <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Ukraine%202012%20Ukrainian%20FINAL.pdf>.



Реалізація зазначених напрямів відбувалася комплексно, масштабно і швидко; характеризувалася системністю, технологічністю, рішучістю, наявністю міцної політичної волі, гідними кращого застосування на ниві реалізації та захисту національних інтересів. “Успіхи” в концентрації владних повноважень і ресурсів, схоже, не додали впевненості Президенту у власній захищеності та безпеці режиму. Всі наступні рішення В.Януковича, попри застереження з боку експертів, політичних опонентів і міжнародної демократичної спільноти, спрямовані на зміцнення завойованих позицій і майже одноосібного управління державою<sup>8</sup>. В захисті та збереженні на тривалий період цієї системи важлива роль надається відповідним органам сектору безпеки, які, таким чином, виявилися прямо або опосередковано втягнутими до політичної боротьби за владу і власність.

Важливою точкою відліку для оцінки проміжних результатів діяльності діючої влади стала парламентська виборча кампанія 2012р. Маніпуляції з виборчим законодавством, використання адміністративного ресурсу, пропаганда результатів політики “покращення” та майбутніх досягнень не забезпечили президентській політичній силі прогнозованої більшості в Парламенті.

Більшість незалежних оцінок результатів трьох років діяльності нинішньої влади, в т.ч. оцінки авторитетних міжнародних рейтингових агентств, дозволяють зробити наступні висновки:

- діюча влада не спромоглася забезпечити обіцяне стале економічне зростання;
- негативні тенденції в економіці та нездатність держави забезпечити на належному рівні соціально-економічні права громадян загрожують погіршенням суспільного добробуту, стимулюють зростання та радикалізацію протестних настроїв у суспільстві<sup>9</sup>;
- усі дії владної команди виглядають системними, стратегічно логічними та достатньо ефективними лише в короткостроковому періоді та у випадку, якщо її реальними цілями традиційно є не реалізація національних інтересів, а самозбереження і збагачення<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Про це, зокрема, свідчать останні зміни у складі Уряду. Див.: Указ Президента України “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” №726 від 24 грудня 2012р., а також наступні укази про кадрові зміни в Уряді.

<sup>9</sup> Обсяги промислового виробництва у 2012р. знизилися на 3,7%; від’ємне сальдо зовнішньоторговельного балансу за 11 місяців сягнуло \$12,4 млрд., що на 36% більше, ніж у 2011р.; дефіцит державного бюджету склав 41,2 млрд. грн.; заборгованість з виплати заробітної плати в бюджетних установах, станом на грудень 2012р., складала понад 1,3 млрд. грн. Див.: Державна служба статистики України, [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua); Швецов С. “Бюджет 2013: самоубийственный финал “эпохи покращень””. – *Хвиля*, 8 декабря 2012г.; Зелена книга малого бізнесу України-2012 / Д.В.Ляпін, В.І.Дубровський, О.М.Піщуліна, О.П.Продан. – Київ: Інститут власності і свободи, 2012, 124с.

<sup>10</sup> Мельник М. “Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії”. – *Національна безпека і оборона*, №7, 2009, с.67-72; “Пасхавер: Для покращення у власті нет ни ресурсов, ни желания”. – *ЛІГАБізнесІнформ*, 4 октября 2012г., [http://news.liga.net/interview/economics/738958-paskhaver\\_dlya\\_pokrashchennya\\_u\\_vlasti\\_net\\_ni\\_resursov\\_ni\\_zhelaniya.htm#](http://news.liga.net/interview/economics/738958-paskhaver_dlya_pokrashchennya_u_vlasti_net_ni_resursov_ni_zhelaniya.htm#). “70% угод на ринку забезпечили всього 20 бізнесменів. І всіх об’єднує прихильність влади по відношенню до них”. Див.: “Двадцять бізнесменів, яким дозволили робити бізнес в Україні”. – Коментарі, 23 листопада 2012р., <http://ua.money.comments.ua/capital/2012/11/23/189159/dvadtsyat-biznesmeniv-yakim.html>.



### Громадська думка

Ще менш переконливими виглядають суспільно важливі здобутки влади на фоні оцінок її діяльності громадянами України\*:

- Громадяни зазначають погіршення ситуації: у сфері цін і тарифів – 75%; в упевненості в завтрашньому дні – 54%; в економічному становищі країни – 52%; у рівні стабільності – 51,5%; у ставленні громадян до влади – 51%; в охороні здоров'я – 50%; в оплаті праці – 50%; у ставленні влади до громадян – 46%; у ситуації зі злочинністю – 44%; у міжнародному іміджі України – 41%. Громадяни не відзначили жодної сфери, де б переважали зміни на краще.
- Політичний режим в Україні оцінений у 4,97 бала за 10-бальною шкалою, тобто посередині між демократією і диктатурою. Відносна більшість (46%) громадян не задоволені станом демократії в Україні (задоволені 40%). Водночас у суспільстві явно переважає думка, що демократія є найбажанішим типом державного устрою для України. 24% опитаних вважають, що за певних обставин кращим може бути авторитарний режим.
- 42% громадян упевнені, що в разі значного погіршення умов життя слід виходити на вулицю з протестом; 40% – готові терпіти матеріальні труднощі заради збереження в країні порядку, миру та спокою. Особисто брати участь у протестах висловили готовність 35% населення, не готові до цього 51%.

Серед джерел загроз безпеці українська влада посідає традиційно перше місце (у 2012р. так вважали 35,3% опитаних), випереджаючи навіть міжнародний тероризм (33,4%)\*\*. “Обережно – покращено” стало в народі слоганом економічної політики діючої влади.

\* Результати загальнонаціонального соціологічного опитування, проведеного 21-24 грудня 2012р. Центром Разумкова та Фондом “Демократичні ініціативи”.

\*\* Результати соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова 24-29 лютого 2012р.

### Головні зовнішньополітичні фактори впливу на політику безпеки

Усвідомлення справжніх, а не декларованих намірів і цілей української влади дозволяє краще зрозуміти її поведінку і пріоритети на зовнішньополітичній арені. Зміст її зовнішньополітичної активності зводиться переважно до намагання балансувати між інтересами національного олігархату та реакцією зовнішнього оточення на ситуацію в Україні, уникнення надмірного зовнішнього тиску на внутрішню політику із збереженням можливості виходу на зовнішні ринки та отримання фінансової допомоги і кредитів з будь-яких зовнішніх джерел (ЄС, МВФ, США, Росії, Китаю та ін.).

Неоднозначність і недостатня визначеність зовнішньої політики діючої влади – коли багатовекторністю поточної зовнішньої політики (яка у принципі не повинна бути іншою) намагаються підмінити вибір орієнтирів і напрямку розвитку суспільства (який може бути лише один), – спроби спекуляції на неготовності Заходу та Росії відмовитися від “змагання” за Україну, симуляція виконання вимог стратегічних партнерів лише посилюють їх втому від України та послаблюють її міжнародні позиції.

Така слабкість провокує посилення зовнішнього тиску на Україну мірою наближення “геополітичної гри” до кульмінації. Тиск на українську владу з боку як



Росії, так і Заходу стає більш жорстким. Захід, намагаючись остаточно не відштовхнути Україну, делікатно наполягаючи на дотриманні взятих зобов'язань стосовно демократичних принципів і цінностей, обмежується обвинувальними деклараціями з приводу наступу на свободу ЗМІ, політичних утисків, нечесних виборів тощо. Проте, якщо тривалий час Європа і США намагалися розмовляти з українськими лідерами доволі дипломатично, то сьогодні тональність діалогу є далекою від дружньої, дедалі реальнішими стають погрози застосування адресних санкцій. Водночас дуже агресивною є політика Кремля стосовно України. Росія в ультимативній формі, застосовуючи жорсткі економічні та політичні інструменти, "пропонує" вступ до Митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану, намагається отримати доступ до стратегічних українських активів.

Певні надії на покращення міжнародного іміджу України та пом'якшення вимог до неї з боку Заходу та Росії завдяки її головуванню в ОБСЄ можуть не лише не виправдатися, але й навпаки загострити наявні проблеми та питання зовнішньополітичного вибору. Будь-яке проблемне питання, за вирішення якого в рамках ОБСЄ візьметься Україна (заморожені конфлікти, адаптація Договору про звичайні збройні сили в Європі, верховенство права і права людини тощо), характеризується протистоянням зацікавлених сторін, і якщо ставити за мету не просто налагодження дискусій, а отримання певних результатів (за умов дуже низького потенціалу з розв'язання наявних проблем), то головуючій країні доведеться піти на підтримку однієї зі сторін і певне загострення відносин – з іншою.

Своєю чергою, українська влада, декларуючи пріоритетність курсу на євроінтеграцію, докладає зусиль не стільки в напрямі демократичних реформ, імплементації вимог ЄС, виконання взятих зобов'язань, скільки в намаганні поставити Захід перед безальтернативною необхідністю співпрацювати з авторитарним режимом. Офіційний Київ надто великі надії покладає на геополітичну цінність України для Заходу, а вихід на свободу Ю.Тимошенко та Ю.Луценка вважає більшою загрозою, ніж ризик зриву підписання Договору про асоціацію і зону вільної торгівлі з ЄС.

Погіршення відносин із Заходом послаблює позиції України в переговорах з Росією, що зумовлюється надмірною залежністю від поставок російських енергоносіїв, вразливістю до різноманітних торговельних і газових "воєн". Брак успіхів у відносинах з Росією несе безпосередні ризики для провладних політичних сил – зменшення популярності серед проросійського електорату, зниження рентабельності бізнесу, підвищення вартості комунальних послуг через високі ціни на російський газ. Але спроби налагодження "братерських" відносин за будь-яку ціну зовсім не гарантують бажаного результату. Головною метою діючої влади у відносинах з Росією є зволікання часу, потрібного для завершення привласнення державних стратегічних активів, що дає можливість більш-менш урівняти шанси з російським бізнесом на випадок його масового приходу до України. Водночас, надто активне "братання" з Росією не знаходить підтримки тієї частини суспільства, яка бачить своє майбутнє в Європі<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> За результатами соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова та фондом "Демократичні ініціативи" 21-24 грудня 2012р., 48% українців підтримують вступ України до ЄС, 40% – до Митного союзу. 38,7% громадян вважають, що Україна не рухається в жодному напрямі, 24,4% – що країна посилює інтеграцію з Росією і країнами СНД, 18,7% – з ЄС.





Мірою звуження простору для маневру наближається момент істини: Україна зрештою має визначитися з вибором інтеграційних проектів – європейського чи євразійського. Наявність в Україні досить міцних як прозахідних, так і проросійських сил, а також недосконалість політики діючої влади, яка зумовлює розкол суспільства замість його консолідації, підвищують ризики соціально-політичного вибуху за будь-якого вибору.

### **Актуальність загроз, оцінка ризиків і пріоритети розвитку складових сектору безпеки**

У стороннього спостерігача, який намагається дослідити безпекову політику України на підставі вивчення основоположних документів, може скластися досить позитивне враження від діяльності влади. Нещодавно затверджена Стратегія національної безпеки України деталізує “загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз”<sup>12</sup>. На розвиток і доповнення відповідних положень Закону “Про основи національної безпеки України”, в ній також визначені сучасні зовнішні та внутрішні загрози національній безпеці. Крім того, головні принципи та напрями безпекової політики визначаються у прийнятій одночасно зі Стратегією Военною доктриною<sup>13</sup>, щорічних посланнях Президента до Верховної Ради<sup>14</sup>, рішеннях РНБО та в офіційних виступах керівників держави.

Реальна ситуація в Україні суттєво відрізняється від політичних декларацій. Упродовж останніх трьох років відбулася надмірна політизація та економізація пріоритетів у секторі безпеки<sup>15</sup>. *На перший план* вийшли наступні загрози:

- дестабілізація внутрішньополітичної ситуації, що загрожує Президенту та ПР втратою влади. На етапі перед наступними президентськими виборами 2015р. прогнозується загострення протистояння не лише між суспільством і владою, але й між президентською “сім’єю” і найвпливовішими олігархічними кланами з приводу перерозподілу влади і власності. За цих умов монополізація контролю над силовими структурами є для Президента найбільш актуальним завданням;
- негативний вплив кризових явищ, що за умов недалекоглядної політики Уряду насправді наближає орієнтовану на експорт і слабо диверсифіковану

<sup>12</sup> Нова редакція Стратегії національної безпеки “Україна у світі, що змінюється” затверджена Указом Президента України №389 від 8 червня 2012р.

<sup>13</sup> Нова редакція воєнної доктрини України затверджена Указом Президента України №390 від 8 червня 2012р.

<sup>14</sup> Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів), ухвалений Верховною Радою 8 лютого 2012р., підписаний Президентом 6 червня 2012р. Тексти щорічних послань Президента, які згідно із законодавством є основою для прийняття рішень Урядом, див. на сайті Президента України, <http://www.president.gov.ua>.

<sup>15</sup> “Пріоритетними залишаються питання недопущення нових політичних криз і потрясінь, а також подолання негативних тенденцій у формуванні довіри людей до влади і держави. Ключовим завданням найближчого часу має бути проведення в Україні ефективної антикризової політики, в рамках якої будуть поєднуватися реалізація реформ і мінімізація негативних впливів на Україну нових загроз національній безпеці”. Див.: Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010р. “Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році”” №1119 від 10 грудня 2010р. “Якщо говорити про внутрішні загрози національній безпеці, то ... , за оцінками експертів, загрози економічній безпеці становлять понад 90% з усіх видів реальних загроз”. Див.: виступ Секретаря РНБО України А.Клюєва на Парламентських слуханнях “Про стан та перспективи розвитку Военної організації та сектору безпеки України”. – Сайт Верховної Ради, 23 травня 2012р., <http://static.rada.gov.ua>.



економіку України до колапсу. Проте, економічна політика діючої влади спрямована не на модернізацію економіки, а на захист і зміцнення будь-якою ціною бізнес-імперії президентської “сім’ї” та наближених до неї олігархічних кланів;

- напружені відносини з Росією з приводу зниження цін на газ в обмін на вступ до Митного союзу, що вже найближчим часом поставить владу перед необхідністю інтеграційного вибору.

В офіційних документах, виступах державних керівників разом із зазначеними головними загрозами згадуються й *традиційні*: збройні конфлікти, тероризм, кіберзлочинність, розповсюдження зброї масового ураження, кліматичні зміни. В Україні загрозливих масштабів набули захворювання на туберкульоз і ВІЛ/СНІД. Застаріле обладнання та інфраструктура загрожують техногенними аваріями та катастрофами. Такі загрози є реальними й несуть у собі ризики для національної безпеки, здоров’я і життя громадян.

Водночас, президентські та урядові рішення яскраво демонструють сприйняття і пріоритетність для влади згаданих загроз: якщо реакція на загрози *першої* групи відбивається в конкретних заходах і бюджетних видатках, то на *традиційні* – обмежується переважно розробкою концепцій, стратегій, планів і залученням коштів іноземних донорів.

У рамках згаданих цілей і пріоритетів стає зрозумілою логіка ставлення влади до окремих структурних елементів сектору безпеки: утримання Збройних Сил (ЗС) на межі виживання та водночас зміцнення прокуратури, органів внутрішніх справ, спецслужб. Зокрема, в державному бюджеті на 2013р. передбачене *скорочення* видатків на Міністерство оборони (МО) на 7%, і *збільшення* витрат на Міністерство внутрішніх справ (3%), СБУ (4,4%), Генеральну прокуратуру (17,2%).

Аргумент, що наводиться на користь економії на обороноздатності – відсутність на сьогодні реальної загрози збройної агресії<sup>16</sup>, – не може вважатися достатнім. *По-перше*, децю пацифістські настрої державного керівництва України не збігаються з менш оптимістичними експертними оцінками безпекової ситуації<sup>17</sup>. За цих умов, Президент – Верховний головнокомандувач ЗС України мав би нести персональну юридичну відповідальність за прийняті рішення та їх наслідки. *По-друге*, всі сусідні держави збільшують військові витрати; жодна з нейтральних європейських держав не вдалася до їх зменшення (в абсолютних величинах)<sup>18</sup>. *По-третє*, усвідомлення тенденцій сучасної безпекової ситуації у світі, а також суттєвої різниці між параметрами процесів життєдіяльності суспільства, динаміки безпекового середовища та побудови систем захисту від загроз вимагає врахування наступних чинників:

<sup>16</sup> “У найближчі 5-7 років збройна агресія проти нашої держави у формі локальної або регіональної війни є малоімовірною. Таким чином, ми маємо час для проведення системних реформ ЗС України та підвищення рівня їх боєздатності, насамперед, за рахунок технічного переозброєння”. Див.: Парламентські слухання “Про стан та перспективи розвитку Военної організації та сектору безпеки України”, 23 травня 2012р., [http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl230512.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl230512.htm).

<sup>17</sup> Про загрози, що вимагають застосування ЗС України, сценарії їх ескалації див.: “Актуальні загрози безпеці України, пов’язані із застосуванням ЗС” / Оборонна політика: потреба реформ ЗС України. Збірник матеріалів за результатами публічних консультацій. – Апарат Ради національної безпеки і оборони України, видання Центру Разумкова, 2011, с.40-52, <http://www.razumkov.org.ua>.

<sup>18</sup> Перло-Фрімен С. та ін. “Глобальні події у сфері військових витрат”, *Щорічник СІПРІ 2012: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. – Київ, 2013.



- витрати на запобігання і протидію воєнним загрозам є непорівнянними з ризиками людських втрат і страждань, а також з витратами на ліквідацію наслідків існуючих і потенційних конфліктів;

- темпи ескалації загроз значно перевищують терміни створення та оперативність реагування систем захисту – розуміння цієї різниці зумовлює потребу випереджального характеру процесів побудови, трансформації та забезпечення готовності систем безпеки;

- системи захисту, особливо засновані на використанні збройної сили, призначені не лише для реагування на загрози, але й для їх стримування, тобто мають орієнтуватися не лише на реальні, але й на потенційні воєнні загрози.

*По-четверте*, необхідно брати до уваги той факт, що разом із зростанням міжнародної нестабільності та напруженості час “перепочинку” для здійснення військових реформ спливає разом з підвищенням вірогідності силових сценаріїв розв’язання міжнародних проблем. З урахуванням прискорення темпів старіння парку озброєнь ЗС України (більшість з яких експлуатується 20-30 років), це вимагає більшої, ніж раніше, концентрації зусиль на забезпеченні обороноздатності та реформуванні оборонного сектору. Але це потребує зовсім інших підходів до визначення пріоритетів державної, в т.ч. безпекової, політики та політики розподілу бюджетних ресурсів.

При цьому, наполягаючи на важливості належної уваги до оборонного сектору, автори не закликають до його першочергового зміцнення на шкоду сектору внутрішньої безпеки. Кожна з багатьох реальних або потенційних загроз має специфічні (за характером і розміром шкоди) наслідки, етапи ескалації (зародження протиріч, загострення напруженості, конфлікт, ліквідація наслідків). На кожному з етапів залучаються специфічні сили та засоби, застосовуються адекватні механізми протидії: дипломатія, політичний і гуманітарний діалог, економічне співробітництво, політичні та економічні санкції, силове стримування або реагування на загрози тощо. Військова сила посідає далеко не перше, але дуже важливе місце.

### **Процеси і тенденції розвитку сектору безпеки у 2010-2012рр.**

Наслідки світової фінансово-економічної кризи та неналежне врядування в Україні стали головними стримуючими чинниками розвитку вітчизняної економіки, що, відповідно, обмежують джерела бюджетних надходжень, видатки на розвиток СЗНБ, сприяють поглибленню процесів стагнації в її структурах. Ситуація погіршується через вплив таких негативних явищ, як корупція, низькі рівні професіоналізму та виконавської дисципліни.

Стан справ у силових структурах оцінюється як на офіційному, так і на експертному рівні як критичний. На словах у влади є розуміння того, що ускладнення зовнішньої і внутрішньої ситуації вимагає негайних заходів з модернізації СЗНБ із застосуванням системних, нестандартних підходів, що враховують як потребу в підвищенні ефективності, так і гострі ресурсні обмеження. Водночас, сукупність політичних та економічних результатів державної політики свідчить про розбіжність декларацій і реальних справ, перевагу тактичних підходів, спрямованих на



подальшу централізацію влади, поглиблення дисбалансу між вимогами до ефективності силових структур і демократичного контролю над ними.

Нижче наводиться узагальнена картина процесів, що відбуваються в системі управління сектором безпеки та її структурних елементах<sup>19</sup>.

### **Система управління сектором безпеки та демократичний контроль**

Реальний стан, ефективність функціонування, результати реформ і перспективи розвитку СЗНБ та її складових залежать від організації та якості роботи системи стратегічного управління, яка зазнала суттєвих трансформацій впродовж 2010-2012рр.<sup>20</sup>

Внаслідок конституційних змін і за результатами першого етапу адміністративної реформи головні повноваження з керівництва всіма структурами СЗНБ виявилися зосередженими в руках Президента. Парламент, Уряд, міністерства та відомства здебільшого усунені від процесу формування стратегічних рішень та опікуються переважно тактичними питаннями реалізації визначеної Президентом політики у відповідних сферах у вигляді щорічних послань Президента до Верховної Ради<sup>21</sup>.

Залишається актуальною небезпека перетворення новообраної Верховної Ради на орган законодавчого оформлення ініціатив Президента – через утворення слухняної парламентської більшості з депутатів від ПР та її прихильників. На випадок ускладнень у створенні провладної парламентської більшості у Верховній Раді VII скликання 6 листопада 2012р. Верховною Радою ухвалено Закон “Про загальноукраїнський референдум”, який надає Президенту додаткові важелі легалізації власних ініціатив в обхід Парламенту<sup>22</sup>.

Силові структури практично виведені з під парламентського контролю. За словами колишнього голови Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони А.Гриценка:

“ Законодавчим шляхом Парламент України було позбавлено контролю над силовими структурами. ... *По-перше*, жодного впливу депутатського корпусу на кадрову політику. *По-друге*, депутати позбавлені права звернутися за інформацією до керівників силових структур, – а керівники силовиків позбавлені відповідальності за ненадану інформацію. *По-третє*, тимчасові парламентські комісії, які проводять розслідування резонансних подій у сфері безпеки, також позбавлені права отримувати інформацію від керівників силових структур”<sup>23</sup>.

Згадані вище Стратегія національної безпеки та Воєнна доктрина – як елементи стратегічного управління сектором безпеки – заслуговують як на позитивні,

<sup>19</sup> Докладніше про стан і реформування структур сектору безпеки див. у відповідних статтях цього видання.

<sup>20</sup> Попередній аналіз системи стратегічного управління СЗНБ див. у статтях “Альманаху урядування в секторі безпеки України 2010”: Горбулін В.П., Литвиненко О.В. “Рада національної безпеки і оборони України у системі стратегічного управління національною безпекою”; Белов О., Литвиненко О. “Сектор безпеки України: становлення і розвиток системи стратегічного управління”. Див. також статтю О.Литвиненка в цьому виданні.

<sup>21</sup> Закон (посилання 13).

<sup>22</sup> Про можливі наслідки прийняття цього закону див., наприклад: Яхно А. “Именем народа: чем грозит Украине новый закон о референдуме”. – Главред, 15 ноября 2012г., [www.glavred.info](http://www.glavred.info).

<sup>23</sup> “Контроль Ради і громадськості над силовиками дорівнює нулю”. – Радіо Свобода, 15 грудня 2011р., <http://www.radiosvoboda.org>.



так і досить критичні оцінки. Їх головний недолік полягає в тому, що за відсутності в Україні сталих процедур державного стратегічного менеджменту, вони не достатньою мірою вбудовані у процес формування державної політики у сфері безпеки<sup>24</sup> (див. “*Етапи раціонального процесу формування та реалізації державної безпекової політики*” в додатку 1), отже не є критичними, з точки зору визначення обов’язкових орієнтирів політики діючої влади, та виконують радше роль “реклами” її стратегічних здібностей і публічності.

Якщо погодитися з твердженням, що основою державотворення в Україні має бути формування сталих демократичних традицій в пошуку консенсусу між суспільством і державою з проблемних питань, то, з точки зору задекларованого курсу на побудову громадянського суспільства, тенденція посилення авторитаризму є дуже небезпечною.

### **Збройні Сили**

До початку 2010р. було фактично завершено оборонний огляд, підготовлено проект Стратегічного оборонного бюлетеня, в якому мало б міститися бачення (концепція) наступного розвитку ЗС. Однак, замість надання підготовленим проектам статусу документа, було розпочато перегляд отриманих результатів у напрямі їх пристосування до позаблокового статусу України, який, станом на кінець 2012р., так нічим і не завершився. На сьогодні немає ні концепції розвитку ЗС, ні програми їх реформування, ні, відповідно, самих реформ. Скорочення чисельності ЗС відбувається темпами, передбаченими попередньою програмою, розрахованою на період 2006-2011рр.

Згідно з окремими оприлюдненими даними проекту концепції розвитку ЗС, обраний діючою владою курс військового реформування полягає, насамперед, у скороченні спектра завдань ЗС, структур і чисельності МО та ЗС, передачі надлишкових об’єктів, майна, землі в комунальну або приватну власність. За рахунок таких заходів очікується досягнення наступних першочергових цілей:

- досягнення відповідності оборонних витрат реальним бюджетним можливостям;
- призупинення комплектування за призовом;
- оптимізація структури оборонних витрат (50% – утримання особового складу, 30% – розвиток озброєнь, 20% – бойова підготовка);
- підвищення соціальних стандартів військовослужбовців.

Такі плани є наочним прикладом пошуку спрощених підходів до вирішення складних завдань і тому можна з упевненістю стверджувати, що поставлені цілі будуть досягнуті лише частково, а в загальному підсумку від таких реформ очікується більше шкоди, ніж користі. Більшість вивільнених військових об’єктів, баз, полігонів не відразу знайдуть свого покупця, але потребують значних коштів на конверсію. Непродумане скорочення чисельності особового складу зумовить додаткове навантаження на бюджет, а невиконання соціальних зобов’язань не лише викличе серйозне невдоволення серед звільнених військових, але й створить нездорову атмосферу в армійських колективах,

<sup>24</sup> Про актуальність запровадження державного стратегічного менеджменту свідчить, зокрема внесення на розгляд Верховної Ради підготовленого Урядом законопроекту “Про державне стратегічне планування” (№9407 від 3 листопада 2011р.). Внаслідок недостатньої якості підготовки документа, 6 вересня 2012р. його було знято з розгляду Верховною Радою, що є свідченням не пріоритетності для діючої влади цього напрямку.



підірве довіру до влади в армії і суспільстві, значно загострить соціальні проблеми в місцях дислокації військових частин за рахунок появи “армії безробітних”.

### **Правоохоронні органи**

Як зазначалося вище, правоохоронна система отримує значно більше уваги діючої влади, ніж оборонне відомство. Уряд демонструє істотно більшу щедрість у виділенні коштів на потреби міліції, прокуратури, СБУ. Для переоснащення органів внутрішніх справ були використані видатки на проведення чемпіонату Євро-2012<sup>25</sup>. В державному бюджеті на 2013р. видатки на МВС вперше сягнули рівня бюджету МО. Про найбільш імовірні причини такої підвищеної уваги вже написані сотні статей у ЗМІ, в яких лунають застереження стосовно намірів влади перетворити Україну на поліцейську державу.

Водночас, правоохоронні органи залишаються однією з найменш реформованих структур сектору безпеки. Наразі очікується затвердження анонсованої Президентом Концепції реформування правоохоронних органів. Зміст проекту Концепції не був оприлюднений, але за словами Президента йдеться про “необхідність опрацювати в умовах обмеженого фінансування питання перегрупування сил і засобів, ефективного розподілу компетенції між правоохоронними органами..., ресурсно посилити (основну оперативну ланку) за рахунок обслуговуючих і керівних підрозділів”<sup>26</sup>.

При цьому, до появи загальної Концепції Президентом раніше вже були ухвалені та почали втілюватися концепції стосовно окремих сфер сектору внутрішньої безпеки, зокрема: розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх (2011р.); державної міграційної політики (2011р.); державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю (2011р.); реформування Державної кримінально-виконавчої служби (2012р.). 18 вересня 2012р. – за два місяці до прийняття нового Кримінального процесуального кодексу – Президент підписав Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури”<sup>27</sup>.

Крім того, на розгляді комітетів Верховної Ради вже перебувають законопроекти, якими передбачена суттєва перебудова системи внутрішньої безпеки та її структур, зокрема: про оперативно-розшукову діяльність; про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення кібернетичної безпеки; про внесення змін до деяких законів України з питань національної безпеки (щодо завдань і взаємодії структур сектору безпеки); про Державну службу правопорядку (щодо реформування та розширення функцій Внутрішніх військ).

---

<sup>25</sup> Зокрема, в рамках видатків на забезпечення Євро-2012 органи МВС отримали спецтехніку та спецобладнання на суму близько 76 млн. грн., причому ряд закупівель МВС здійснило ще влітку, розраховуючи на поставку наприкінці жовтня, – вже після завершення чемпіонату, але до початку парламентських виборів 2012р.

<sup>26</sup> “Глава держави: Найближчим часом в Україні має бути прийнята Концепція реформування правоохоронних органів”. – Прес-служба Президента України, 13 листопада 2012р., <http://www.president.gov.ua>.

<sup>27</sup> Аналіз КПК є окремою, специфічною темою для обговорення. Тим більше, що його оцінки є дуже суперечливими: від позитивних (як результат оптимізації процедурних засад діяльності правоохоронних і правозахисних органів) до вкрай негативних (як крок до побудови в Україні поліцейської держави).

Такі дії суперечать базовим принципам стратегічного управління (див *“Етапи раціонального процесу формування та реалізації державної безпекової політики”* в додатку 1), коли окремі плани розробляються за відсутності загального бачення перспективної моделі сектору безпеки в цілому та ефективних шляхів його реформування. Повторюється помилка (або свідомо зневага до засад стратегічного планування) з розробкою Закону *“Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”*, Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини України: спочатку ухвалюється законодавчий акт (у випадку з правоохоронною системою – Кримінальний процесуальний кодекс, КПК), який мав би визначити правові засади функціонування *реформованих* правоохоронних і правоохоронних органів, а потім розробляються концептуальні і програмні документи з їх реформування. За таких умов розробка та ухвалення загальної концепції перетворюється на формальність.

Водночас, не слід бути надто наївними, звинувачуючи авторів реформ у відсутності у них загального бачення кінцевих цілей. За висловлюваннями окремих ідеологів реформ, упродовж п’яти років, передбачених для імплементації положень КПК, влада має намір зосередитися на проміжних результатах, зокрема: централізації правоохоронних органів; передачі міліції розслідувань *“90% кримінальних справ”*; тимчасовому залишенні за прокуратурою справ стосовно високих посадових осіб (до створення Національного бюро розслідувань, з чим вирішено не поспішати, але яке мало б стати однією з головних ланок у розподілі повноважень правоохоронних органів)<sup>28</sup>. Тобто, за п’ять років без жодних стримувань і противаг, у ручному режимі будуть значно розширені та централізовані повноваження наявних правоохоронних органів, внаслідок чого – та з урахуванням перетворення на декорацію інституту демократичного контролю над силовими структурами – створюється реальний ризик перетворення правоохоронної системи на *“державу в державі”*.

Головним організаційним напрямом реформування правоохоронних органів і всього сектору внутрішньої безпеки обрано перерозподіл функцій, сил і засобів МВС, МНС та інших органів. Передбачається передати до МВС функції Державної прикордонної служби, Податкової міліції, окремі функції інших правоохоронних органів та їх особовий склад<sup>29</sup>. Проте, анонсовані свого часу версії реформ значно відрізняються одна від одної. Так, згідно з Указом Президента України №726 від 24 грудня 2012р., проведена чергова *“оптимізація”* державних органів управління. Зокрема, до появи концепції реформування сектору внутрішньої безпеки, МНС перетворене на Державну службу з надзвичайних ситуацій, що підпорядковуватиметься МО, хоча за попереднім варіантом концепції передбачалася її передача до МВС. Таке рішення засвідчує,

<sup>28</sup> “Влада вирішила не форсувати створення Бюро розслідувань”. – ЛІГАБізнесІнформ, 19 листопада 2012р., <http://news.liga.net/ua>.

<sup>29</sup> Згідно з пропозиціями парламентського Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, МВС має складатися з департаментів: поліції (кримінальної, громадської безпеки, фінансової, транспортної, спеціальної), міграції і громадянства, надзвичайних ситуацій, досудових розслідувань, захисту інформації про особу, прикордонної служби, державної варти. Див.: виступ голови Комітету В.Швеця на Парламентських слуханнях *“Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів”* 5 жовтня 2011р.



що системного бачення цілей і шляхів реформування ні державного апарату загалом, ні сектору безпеки зокрема діюча влада не має.

Заходи з централізації управління правоохоронними органами нібито передбачають спрощення системи управління та координації їх діяльності, усунення дублювання функцій забезпечення, скорочення чисельності та оптимізацію витрат на утримання. Дійсно, аналогічні підходи до організації системи внутрішньої безпеки використовуються, наприклад, у США та в окремих європейських державах. Проте, слід враховувати, що подібна модель може бути ефективною за певних умов – за наявності високих рівнів економічного розвитку і правової культури суспільства, сталих демократичних традицій, дієвого демократичного контролю, довіри до правоохоронної системи тощо, – які є в західних країнах, але яких явно бракує в Україні.

Передбачена реорганізація сектору внутрішньої безпеки (як і державного управління в цілому – без відповідної зміни процедурної бази) підвищує ризики погіршення управління правоохоронними органами та їх ефективності, оскільки “централізуються” не лише позитивні, але й негативні чинники – брак професіоналізму, мотивації, корупція, низька виконавська дисципліна тощо. А з урахуванням суттєвого ослаблення механізмів демократичного контролю над силовими структурами та поглиблення в Україні авторитарних тенденцій, правоохоронна система може перетворитися на чинник небезпеки для всього суспільства<sup>30</sup>.

### **Оборонна промисловість**

Стан і модернізація оборонної промисловості впродовж усіх років незалежності України залишаються “головним болем” Уряду. Через нереалістичність і невиконання прийнятих свого часу концепцій і програм, її розвиток відбувався шляхом “примусово-еволюційного” піднесення орієнтованих на експорт підприємств і штучного утримання “на плаву” або занепаду решти.

Обсяги і структура державного оборонного замовлення традиційно не відповідають потребам в озброєннях ЗС та інших військових формувань (ні поточним, ні на перспективу) та не стали джерелом розвитку оборонних підприємств. Неодноразові спроби започаткувати реформи в оборонній промисловості зазнавали невдачі вже на перших етапах виконання недостатньо обґрунтованих програм. “Більшість оборонних підприємств, конструкторських бюро, науково-дослідних установ, здатних проектувати, створювати, випускати сучасну зброю та обладнання, в кращому випадку перебувають у стані виживання”<sup>31</sup>.

Головними підсумками останнього періоду стали створення Державного концерну “Укроборонпром” і передача йому активів 134 (зі 162) оборонних підприємств з державною формою власності. Головна роль у створенні статутного фонду концерну належить МО, з боку якого не припиняються спроби перебрати на себе функції формування державного оборонного замовлення та управління оборонними підприємствами.

<sup>30</sup> О.Скіпальський: “Коли СБУ стає маріонеткою в руках влади, це є загрозливим не лише для нас з вами, а й для існування самої держави”. Див.: Інтернет-конференція колишніх заступників голови СБУ О.Скибінецького та О.Скіпальського: “СБУ скотиться до репресій?”. – Главком, 2 липня 2010р., <http://glavcom.ua/articles/1219.html>

<sup>31</sup> В.Литвин (посилання 22).





Ці факти дають підстави для припущень про наміри концентрації в МО фінансових потоків від державного оборонного замовлення та експорту озброєнь, а також забезпечення доступу до активів державних підприємств шляхом масової приватизації. Зайвим підтвердженням справедливості таких сценаріїв стало масштабне погашення заборгованості підприємств оборонної промисловості за рахунок державного бюджету<sup>32</sup>. Зменшення заборгованості підприємств не є гарантією підвищення їх ефективності, але робить їх більш привабливими для придбання спекулятивними інвесторами.

У принципі, за кризових умов, централізація управління часто виявляється ефективним інструментом покращення ситуації. Проте, іншою обов'язковою умовою є висока якість управління, якої – з огляду на результати діяльності підприємств – явно бракує. За рік після їх передачі до “Укроборонпрому” загальний прибуток цих підприємств знизився з 668 млн. грн. (у 2010р.) до 533 млн. грн. (у 2011р.), а кількість збиткових підприємств за цей період збільшилась із 45 до 62<sup>33</sup>.

Останні організаційні та кадрові зміни, запроваджені 24 грудня 2012р. (Указ Президента України №726) свідчать, що створена за два попередні роки модель управління оборонною промисловістю не влаштовує владу або ж певні групи впливу. Так, було відновлене Міністерство промислової політики (ліквідоване двома роками раніше), у складі якого був Департамент з питань ОПК. Президент також доручив Комітету з реформування і розвитку ЗС та оборонно-промислового комплексу невідкладно розробити концепцію реструктуризації оборонної промисловості.

Проте, якщо знову не буде проведено повного аудиту оборонних підприємств, якісного аналізу кон'юнктури ринку, а розробка концепції буде здійснюватися кулуарно, без урахування думки незалежних експертів, то зміст пропозицій, імовірно, полягатиме, як і на початку 2000-х років, у створенні вертикально-інтегрованих структур, масштабній приватизації, в подальшій централізації управління.

Оборонно-промислому галузь могла б врятувати поява ефективних інвесторів, що, однак, є проблематичним через великі політичні, фінансові ризики та відсутність справжньої конкуренції. За цих умов створення вертикально-інтегрованих (замість проектно-орієнтованих) структур слугуватиме лише концентрації фінансових потоків і контролю Уряду (певних ФПГ) над ними.

Іншими негативними наслідками непродуманих заходів з реформування оборонної промисловості можуть стати підвищення збитковості та занепад окремих підприємств, руйнування наявних коопераційних зв'язків, технологічних ланцюжків, зниження загальної рентабельності виробництва озброєнь, значне скорочення робочих місць, зростання соціальної напруженості.

<sup>32</sup> За результатами 10 місяців 2011р., загальна сума заборгованості складала 1,8 млрд. грн., у т.ч.: 248,6 млн. грн. – заборгованість перед державним бюджетом; 366,1 млн. грн. – перед державними цільовими фондами; 146,3 млн. грн. – за комунальні послуги; понад 1 млрд. грн. – заборгованість з банківських кредитів. Див.: “ПР пропонує списати 1,8 млрд. грн. боргу підприємствам ОПК”. – РБК-Україна, 1 листопада 2011р., <http://www.rbc.ua/ukr>.

<sup>33</sup> “Керівництво Саламатіна привело “Укроборонпром” до збитків на сотні мільйонів гривень”. – Дзеркало тижня. Україна, 4 серпня 2012р., <http://news.dt.ua>.



## Висновки

Складність сектору безпеки і процесів, що відбуваються в ньому, вимагає системних підходів до управління його розвитком і функціонуванням. Водночас, за відсутності сталих традицій державотворення і стратегічного менеджменту на загальнодержавному рівні ймовірність запровадження цих підходів – принаймні в найближчій перспективі – є невеликою, а користь від будь-яких структурних і кадрових змін – сумнівною.

Спрямованість внутрішньої і зовнішньої політики України ще тривалий час визначатиметься логікою взаємовідносин між олігархічними кланами і впливом на них з боку зовнішніх сил. Вплив громадськості на формування та реалізацію державної політики залишається низьким – влада та окремі політичні діячі звертаються за суспільною підтримкою лише мірою необхідності легітимації власних ініціатив або у випадках політичного тиску на них.

Водночас, неординарні здібності влади (політична воля, системність, технологічність, рішучість, самовпевненість) та успіхи в побудові виконавської вертикалі – з одного боку, а також брак результатів або їх невідповідність заявленим намірам – з іншого, дають підстави для цілком резонного припущення: неефективність політики діючої влади (в сенсі суспільної корисності) спричинена не стільки її непрофесійністю, скільки свідомою підміною національних інтересів і цілей розвитку суспільства – корпоративними.

СЗНБ України є структурно надмірною і функціонально недостатньою, економічно обтяжливою. До цього призвели наслідки невдалих реформ сектору безпеки. Через брак широкого консенсусу стосовно перспективного вигляду СЗНБ, ролі та місця кожної її складової, взаємозв'язків між ними, немає просування в реформуванні ЗС, правоохоронних органів, оборонної промисловості, а започатковані ініціативи гальмуються внаслідок прояву не врахованих негативних чинників, у т.ч. ресурсних обмежень.

Головним стимулом і визначальним чинником розвитку СЗНБ України та її складових на найближчу перспективу є забезпечення і збереження влади в руках Партії регіонів та особисто В.Януковича – за умов зростання протестних настроїв як у суспільстві внаслідок невдоволення результатами державної політики, так і всередині олігархічних кланів як реакції на перерозподіл влади і власності. Запроваджені структурні та кадрові зміни мають тактичний характер і лише посилюють дисбаланс усередині СЗНБ.

Найбільших втрат від “реформ” діючої влади зазнає оборонний сектор. Необґрунтовані структурні зміни, невдалі кадрові призначення та “паперові покращення” призводять до погіршення стану ЗС та оборонної промисловості. Роль ЗС як чинника стримування потенційних загроз не береться до уваги. Обороздатність держави наближається до межі “дефолту”.

У секторі безпеки, як і в державі загалом, назріла потреба справжніх кардинальних реформ, що вимагають нових підходів і, відповідно, нових кадрів. За цих умов, як усередині країни, так і ззовні є попит на появу нових політичних сил, які, проте, ще не сформувалися в українському політикумі.

# СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: МОДЕРНІЗОВАНА МОДЕЛЬ РАДЯНСЬКОГО ЗРАЗКА

*Олександр ЛИТВИНЕНКО\**

Головною проблемою поточного етапу трансформації сектору безпеки України є його недостатня цілеспрямованість заходів, а подекуди, навіть суперечливість. Слід зазначити, що ці вади є традиційними для країни, яка вже понад 20 років потерпає від глибокої кризи ідентичності, та негативно позначаються на її зовнішній і безпековій політиці<sup>1</sup>.

Легітимність державної політики залежить не лише від законодавчого оформлення її головних засад, але й від широкої підтримки громадян. Існує достатньо підстав вважати, що вироблення та, головне, успішна реалізація послідовної державної політики на нинішньому етапі значною мірою ускладнюється невизначеністю зовнішньополітичних орієнтацій українського суспільства. Ситуація, коли близько половини населення підтримують європейський вектор розвитку, а друга половина – російський, значно ускладнює, а іноді практично унеможлиблює як радикальні, так і послідовні дії керівництва держави.

Одним з інструментів забезпечення успішного функціонування та розвитку сектору безпеки є система державного стратегічного управління. Від її ефективності фактично залежать цілеспрямованість, гнучкість та ефективність державної політики, спроможність передбачати, виявляти виклики та загрози й адекватно реагувати на них.

## **Система стратегічного управління сектором безпеки: інституційний вимір**

Загалом, становлення сектору безпеки України можна охарактеризувати як суперечливий процес, що пов'язано з доволі контроверсійними кроками влади в різні періоди розвитку українського суспільства та держави.

Український сектор безпеки та, зокрема, система стратегічного управління ним були сформовані впродовж 1990-х - початку 2000-х років переважно на основі угруповання Радянської Армії та територіальних органів і частин центрального

---

\* Олександр ЛИТВИНЕНКО – професор, доктор політичних наук, керівник Департаменту Апарату Ради національної безпеки і оборони України (2005-2007рр.).

<sup>1</sup> Backly N., Olearchik R. 'State in a struggle for identity and direction'. – September 17, 2012, [www.ft.com](http://www.ft.com).



підпорядкування Міністерства внутрішніх справ (МВС) і Комітету державної безпеки СРСР. Причому, система стратегічного управління була побудована, фактично, з нуля – в намаганні уникнути впливу притаманних СРСР чинників адміністративно-командного врядування, що вдалося реалізувати не завжди, не всюди та неповною мірою. Система стратегічного управління є невід’ємною складовою сектору безпеки, в основу якого, як і держави в цілому, була закладена дещо модернізована радянська модель, загалом призначена для обслуговування інтересів авторитарної радянської наддержави.

Тут і далі під радянською моделлю врядування розуміємо вкрай централізовану систему, де головні політичні рішення ухвалюються не на міністерському, а на надміністерському рівні, у вищих органах державної влади: в СРСР – у ЦК Комуністичної партії, а в пострадянській версії – у президентських структурах, у випадку України – в Адміністрації Президента та Раді національної безпеки і оборони (РНБО). Одним із наслідків цього є слабкий політичний та аналітичний потенціал міністерств, у т.ч. в безпековій сфері. В цій моделі вони відіграють суто виконавчу роль<sup>2</sup>.

Відповідно, в Адміністрації Президента та РНБО має концентруватися найбільший і найякісніший управлінський потенціал. Така система забезпечує швидку та загалом ефективну реакцію держави на виклики та загрози в екстремальних умовах, але дає збої в нормальному режимі, прагнучи за будь-якої нагоди повернутися до надзвичайних методів, надмірно сек’юритизуючи ситуацію.

У пострадянський період система стратегічного управління сектором безпеки зазнавала не завжди достатньо продуманих трансформацій, на її ефективність досі критично впливають особистісні характеристики ключових гравців, а значення і впливовість державних структур безпосередньо залежать від особливостей політичної кон’юнктури і нерідко є виразно персоніфікованими.

Інституційний вимір стратегічного рівня прийняття рішень у сфері національної безпеки, описаний в попередньому випуску Альманаху<sup>3</sup>. Він зберіг загальні риси, але зазнав суттєвих змін у розподілі повноважень після скасування результатів політичної реформи 2004р.

Як і раніше, до системи стратегічного управління сектором безпеки належать Президент, Верховна Рада, РНБО, Кабінет Міністрів і допоміжні структури президентської гілки влади – Адміністрація Президента, Апарат РНБО, Національний інститут стратегічних досліджень та інші консультативно-дорадчі органи при Президенті.

---

<sup>2</sup> Певні спроби змінити ситуацію спостерігалися впродовж 2000-х років у Міністерстві оборони України, проте, забезпечити стійке засвоєння ним нової ролі вироблення та реалізації державної політики не вдалося. Ще більшою мірою це стосується інших органів сектору безпеки України.

Витоки ієрархічної моделі походять з т.зв. схеми М.Сперанського, який ще в I половині XIX сторіччя в документі “Введение к уложению государственных законов” концептуалізував практику російського самодержавства та запропонував структуру державної влади, де імператор (“вища влада”) перебуває над теоретично незалежними гілками влади (виконавчою, законодавчою і судовою) та через Державну раду (законодавчо-дорадчу раду при імператорі) здійснює керівництво державою.

<sup>3</sup> Бєлов О., Литвиненко О. Сектор безпеки в Україні: становлення і розвиток системи стратегічного управління/Альманах урядування у секторі безпеки України 2010. – Женеvський центр демократичного контролю над збройними силами, 2010, с.70-78.



При цьому, в системі президентської влади Адміністрація Президента відіграє роль безпосередньої підтримки діяльності Глави держави, в т.ч. у кадрових питаннях, а РНБО має забезпечувати розробку стратегічних рішень.

Роль Кабінету Міністрів як головного державного органу в системі органів виконавчої влади є традиційно невисокою і концентрується на фінансовому та матеріальному забезпеченні виконання президентських рішень. Навіть за умов політичної реформи 2004р. (2006-2010рр.) Кабінет Міністрів, попри прагнення його окремих керівників, не спромігся відігравати самостійну роль в управлінні сектором безпеки.

Ще меншу роль відіграють міністерства і служби, які й надалі поступово втрачають вплив на ухвалення стратегічних рішень – принаймні як цілісні інституції. Про вплив окремих керівників не йдеться, оскільки вони, як правило, залучені до інших, неформальних механізмів прийняття рішень, які, за оцінками багатьох політологів, домінують в українській державі, як і в інших пострадянських країнах<sup>4</sup>.

Водночас, за майже три роки, що минули з часу виходу у світ попереднього Альманаху, в системі стратегічного управління відбулися доволі суттєві зміни. Насамперед, у жовтні 2010р. Конституційний Суд ухвалив рішення про скасування змін 2004р. до Конституції та поновлення чинності Конституції України в редакції 1996р. Тим самим була вирішена одна з ключових проблем сектору безпеки України – поновлено єдине керівництво сектором безпеки та покладено край існуючій до того двох вертикалей підпорядкування – Президенту та Уряду.

Концентрація повноважень і відповідальності в руках Президента фактично мінімізувала ризик конфлікту між різними органами сектору безпеки, прикладом якого можна вважати події під час позачергових парламентських виборів наприкінці травня 2007р. за участі Генеральної прокуратури України, Внутрішніх військ (ВВ), окремих підрозділів МВС та Управління державної охорони (УДО), коли накази з різних центрів влади могли б мати наслідком силове зіткнення<sup>5</sup>.

Повернення Главі держави повного обсягу повноважень у межах Конституції 1996р., відновило в загальних рисах схему управління сектором безпеки України, що існувала до 2006р.

Одночасно відбувся істотний перерозподіл функцій між Адміністрацією Президента та РНБО (її Апаратом) на користь першої.

За часів президентської каденції В.Ющенка статус РНБО як провідного інтелектуального центру державної влади, розробника стратегічних рішень у сфері національної безпеки і оборони, був певним чином послаблений. Серед головних причин цього слід відзначити насамперед такі.

*По-перше*, суттєве обмеження стратегічної функції влади в цілому, зосередження її уваги на вирішенні поточних завдань держави із забезпечення

<sup>4</sup> Див., наприклад: Мінаков М. "В сьогоднішній Україні публічного простору немає". – Українська правда, 22 жовтня 2012р., [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua).

<sup>5</sup> Леонов І. "Міністр-штурмовик". – Комітет протидії корупції, 28 травня 2007р., <http://kpk.org.ua>.



життєдіяльності суспільства, що сталося впродовж останнього десятиріччя та пов'язане з поглибленням кризових явищ в українській державності. Ця негативна тенденція досі остаточно не подолана, про що свідчить навіть побіжний аналіз програм політичних партій на парламентських виборах 2012р.

*По-друге*, триваюче вже понад десятиріччя системне послаблення державних інституцій, пов'язане з вичерпанням ресурсу суто радянських, не реформованих структур у нових суспільних ринкових умовах. Стратегія слабкої держави, безпосереднім наслідком реалізації якої і є зазначене послаблення, могла бути певною мірою виправдана в ситуації попередніх років, але наразі вже не відповідає потребам розвитку незалежної України<sup>6</sup>.

*По-третє*, надмірна політизація інституту РНБО впродовж 2006-2009рр., коли Рада перетворилася фактично на єдиний важіль впливу Президента на діяльність Уряду, що означало обмеження решти її функцій.

Зазначена ситуація за 3-4 роки набула певної усталеності, яка за інерцією вплинула на стан сектору безпеки після зміни влади у 2010р. Більше того, за умов відсутності безпосередніх воєнних загроз, ускладнення соціально-економічних процесів в Україні під впливом світової фінансово-економічної кризи, сфера національної безпеки не стала головним пріоритетом державної влади, що також не сприяло радикальним змінам.

Попри неодноразово публічно проголошене Главою держави бажання посилити роль РНБО, впродовж весни 2010р. - весни 2012р. інтенсивність діяльності Ради фактично знизилась, а Апарат РНБО зосередився на виконанні переважно технічних функцій. Це відбилося на відповідних рішеннях Президента щодо граничної чисельності і структури Апарату<sup>7</sup>.

У 2012р. призначення на посаду Секретаря РНБО А.Клюєва було сприйняте багатьма оглядачами як ознака посилення уваги Президента та суттєвого підвищення ролі РНБО у процесі вироблення політичних рішень стратегічного характеру. Такі прогнози знайшли додаткове підтвердження в рішенні про суттєве збільшення чисельності та вдосконалення структури Апарату<sup>8</sup>. Згодом, особливо мірою розгортання парламентської виборчої кампанії 2012р., до якої А.Клюєв був залучений безпосередньо, стало очевидним, що радикального посилення стратегічної функції РНБО в управлінні сектором безпеки не буде.

Понад те, збереглася та навіть посилилася тенденція до концентрації уваги керівництва Апарату на питаннях економічного розвитку. Зокрема на

---

<sup>6</sup> Ця стратегія, як і більшість інших, що реально втілюються в Україні, не є офіційними документами, але можуть бути реконструйовані із ретроспективного аналізу рішень, що приймаються. Литвиненко О.В. Українська національна безпека: стислий нарис. – Стратегічні пріоритети, №2, 2011, с.121-126.

<sup>7</sup> Указ Президента України “Деякі питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України” №353 від 5 квітня 2011р.

<sup>8</sup> Указ Президента України “Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України” №251 від 5 квітня 2012р.



парламентських слуханнях з питань розвитку сектору безпеки було зазначено, що "...загрози економічній безпеці становлять понад 90% з усіх видів реальних загроз"<sup>9</sup>.

За цих умов ключову роль у процесі підготовки політичних рішень у сфері національної безпеки України впродовж 2010-2012рр. відіграла Адміністрація Президента. Водночас, слід зважати й на те, що впродовж понад двох років ключова посада радника Президента з питань безпеки і оборони – керівника профільного Головного управління Адміністрації залишалася вакантною.

### **Система документів стратегічного планування: що змінилося?**

Останніми роками у сфері стратегічного управління сектором безпеки відбулися певні позитивні події. Зокрема, ухвалено ряд ключових документів стратегічного планування, насамперед Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", нова редакція Стратегії національної безпеки (далі Стратегія) і нова Воєнна доктрина України (далі – Доктрина). В Посланнях Президента України від 2010р., 2011р. і 2012р. визначені головні напрями безпекової політики держави. Залишаються чинними концептуальні документи щодо розвитку СБУ, Державної прикордонної служби України (ДПС), активно опрацьовуються підходи до реформування МВС.

Окрему увагу слід привернути до проведених 23 травня 2012р. парламентських слуханнях "Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України". Головне їх значення в тому, що ця подія відбулася вперше за понад 10 років. Під час слухань були детально проаналізовані проблеми розвитку сектору безпеки, внесені певні пропозиції з їх розв'язання.

Однак, навіть у назві слухань міститься радянське поняття Воєнної організації держави, яке не відповідає сучасному визначенню сектору безпеки, що свідчить про наявність певних розбіжностей в розумінні предмета обговорення.

Факт ухвалення Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" в червні 2010р., тобто виконання конституційної норми, що фактично ігнорувалася впродовж майже 15 років, є безумовно позитивною подією. Водночас, сам характер Закону, що апіорі передбачає широке використання норм-цілей, викликав хвилю суперечливих політичних та експертних оцінок і звинувачень у декларативності.

Серед зовнішньополітичних пріоритетів, поряд із жорстким закріпленням рамкового курсу на європейську інтеграцію, цей акт запровадив у вітчизняному законодавстві та політичній практиці політику позаблоковості, яка наразі дозволяє досить широке тлумачення.

Не вдаючися до детального обговорення змісту позаблоковості в сучасних європейських безпекових умовах, необхідно підкреслити, що законодавче закріплення позаблокового статусу України стало, насамперед, констатацією факту, що

<sup>9</sup> Стенограма парламентських слухань "Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України" 23 травня 2012р., [http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl230512.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl230512.htm).



існує понад 20 років незалежності держави. Власне, ця норма Закону лише відбила політичну ситуацію, що склалася після Бухарестського саміту НАТО 2008р., який зафіксував вичерпаність курсу євроатлантичної інтеграції України в тому вигляді, в якому він був сформульований в 1997-2002рр.

Якщо базовий Закон був опрацьований та ухвалений в дуже стислі строки, то проекти інших стратегічних документів (Стратегії та Доктрини – *ред.*) пройшли набагато триваліший шлях. Вони були в загальних рисах підготовлені ще на початку 2011р., пройшли всебічну експертну оцінку як на національному, так і на міжнародному рівнях (були надіслані експертам з країн Європи, США, РФ, більшість з яких надали свої ґрунтовні коментарі), та підписані Главою держави в червні 2012р.

Слід нагадати, що необхідність підготовки комплексу нових документів стратегічного планування у сфері національної безпеки була зумовлена радикальними змінами безпекової ситуації, що стались у Східній Європі і світі в цілому з 2007р., а також прийняттям у червні 2010р. рішення про законодавче оформлення позаблокової політики держави, тобто про кардинальну зміну її безпекової та оборонної політики.

До безумовно позитивних рис цих стратегічних документів варто віднести більш чітке та якісне описання безпекового середовища, прозоре визначення головних загроз і викликів для національної безпеки України. Зокрема, вперше було зафіксовано, що слабкість демократичних державних інститутів є чи не найголовнішим негативним чинником, який унеможлиблює успішний розвиток України як європейської, демократичної, соціальної і правової держави, підкреслено небезпечний характер корупційної загрози.

Слід зауважити, що і Стратегія, і Доктрина відіграють роль, дещо відмінну від класичної, прийнятої в розвинутих демократичних країнах. Ці стратегічні документи є скоріше деклараціями, повідомленням про наміри, ніж практичними документами прямої дії. І це пов'язане, насамперед, з відсутністю належного опрацювання питань фінансового забезпечення реалізації ухвалених стратегічних рішень.

На відміну від аналогічних документів західних країн, ні Стратегія, ні Доктрина не містять фінансового блоку, не базуються на відповідних фінансових і матеріальних розрахунках, отже, потребують додаткових документів, які б враховували фінансово-економічні умови їх реалізації.

Зрозуміло, що таке опрацювання на належному рівні в нинішніх умовах є практично неможливим, виходячи як з відсутності належних процедур урядової діяльності інститутів радянської моделі. Слід нагадати, що функціонування сектору безпеки СРСР не передбачало наявності Стратегії національної безпеки як основи стратегічного планування, діяльності та розвитку відповідних державних інститутів.

Натомість, реальна стратегія (за аналогією з реальною конституцією) визначалася в СРСР *ad hoc*, як відповідь на зовнішні виклики і прояви конкуренції за важелі впливу між органами сектору безпеки, оборонною промисловістю та





бюрократичними кліками всередині як державних, так і партійних органів, а вже потім фіксувалася, зокрема в рішеннях форумів КПРС, постановах ЦК КПРС і Ради міністрів СРСР.

Імплементация сучасних інструментів стратегічного управління в середині 2000-х років відбулася в Україні достатньо механічно як частина “домашнього завдання” в рамках реалізації курсу на євроатлантичну інтеграцію і не призвела до відповідних системних змін у секторі безпеки. Таким чином, в умовах українського сьогодення Стратегія і Доктрина апіорі були приречені стати декларативними документами.

Водночас, навіть у такому вигляді Стратегія і Доктрина відіграють дуже суттєву позитивну роль, дозволяючи вищому керівництву держави висловити свої погляди на безпекову ситуацію, а також забезпечити єдине інтелектуальне поле діяльності державних органів у цій сфері.

Окремо слід зупинитися на Посланнях Президента до Верховної Ради 2010-2012рр., які після прийняття Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”<sup>10</sup> набули нормативного статусу та, у принципі, мають тепер сприйматися не як декларації, а як політичні документи прямої дії.

У 2010-2012рр. розділ, присвячений проблемам національної безпеки став невід’ємною частиною Послання, на відміну від послань Президента Л.Кучми, де ці питання розглядалися в окремих тематичних доповідях. Саме в Посланнях Президента В.Януковича наведено офіційне трактування поняття позаблоковості, визначені стратегічні напрями зовнішньої і безпекової політики. Окремий підрозділ Послання 2012р. було присвячено проблемам демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

Загалом, можна констатувати, що впродовж останніх років в Україні створено досить великий масив (або навіть систему) текстів, що містять офіційні погляди на безпекове середовище всередині та навколо України, визначають пріоритети безпекової політики держави, пропонують певні підходи до її реалізації. Водночас, **досі не можна говорити про наявність ефективної системи стратегічного планування.**

Такі безумовно важливі реформаторські кроки, як прийняття нового Кримінального процесуального кодексу, що мають критичне значення для подальших перспектив сектору безпеки України, не завжди достатньо підкріплені попередньо прорахованими заходами інституційного характеру.

Дуже складно відбувався процес підготовки нового Стратегічного оборонного бюлетеня. Не отримали належної оцінки підсумки реалізації його попередньої редакції 2004р. Те ж саме можна сказати про недостатню ефективність системи аналізу виконання програмних документів розвитку ЗС, СБУ, інших органів сектору безпеки.

Досі немає навіть чіткої термінологічної системи, що описує структуру та функціонування сектору безпеки. А спроби її розробити стикаються зі значними труднощами, пов’язаними з особливостями стратегічних орієнтирів розвитку держави та її бажаної моделі.

<sup>10</sup> Сайт Верховної Ради України, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4731-17>.



## **Висновки**

Завершуючи цей стислий аналіз, слід констатувати, що на цей час в Україні система стратегічного управління сектором безпеки продовжує перебувати у транзитному стані. Дедалі більшої виразності набувають ознаки гібриду радянської системи з формальними елементами цивільного демократичного врядування.

Головним досягненням останніх років слід вважати подолання найбільш кричущих і небезпечних дисбалансів у функціонуванні системи управління сектором безпеки – подвійного підпорядкування безпекових структур. Водночас, попри всі зусилля, радикально змінити ситуацію, що склалася попередніми роками, поки що не вдалося.

Загалом, досягнута стабілізація може тривати досить довго та навряд чи може бути змінена на стан розвитку зусиллями зсередини системи. Проте, поступове вичерпання ресурсів пострадянської системи, насамперед кадрових та інтелектуальних, ставить на порядок денний заходи з їх термінового якісного поновлення, без чого в осяжній перспективі сумнівною виглядатиме не лише ефективність системи стратегічного управління, але й саме її функціонування.

Таким чином, реальні перетворення в системі управління сектором безпеки України стають нагальною необхідністю. Без їх здійснення не варто розраховувати не лише на серйозні позитивні зміни, але й навіть на стійке її збереження як діючої підсистеми державної влади.



# УКРАЇНЬСЬКА БЕЗПЕКА: КРОК ВПЕРЕД — ДВА НАЗАД<sup>1</sup>

Джеймс ШЕРР\*

З 1991р. одним з головних викликів для України залишається створення цілісної, міцної, економічно ефективної системи національної безпеки і оборони. Це завдання постало особливо гостро в перші роки незалежності. Тоді були вагомими підстави для запитань стосовно перспектив збереження незалежності українською державою. Наприкінці 1990-х років ключові питання стали менш чіткими та більш складними. Державою якого роду буде Україна? Який вигляд матиме її незалежність? Мірою отримання відповідей на ці питання уявлення про безпеку теж переглядалися і вдосконалювалися. Сьогодні мало хто стверджуватиме, що безпека є насамперед військовою справою. Здатність України реформувати енергетичну галузь, запроваджувати правила в економіці, правову політичну систему, добре налагоджений і незалежний суд напевно матимуть таке ж важливе значення для її національної безпеки, її *самостійності* (здатності встояти), як і наявність дієздатних збройних сил і служб безпеки.

Утім, недостатня увага до сектору безпеки і оборони – яка, варто нагадати, охоплює не лише Збройні Сили (ЗС), але й Службу безпеки України (СБУ), Державну прикордонну службу, міліцію і Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ (МВС), Податкову міліцію, Державну митну службу та ряд інших відомств і формувань – може бути не лише перешкодою, але й загрозою. Російсько-грузинська війна 2008р. нагадала, що жорстка сила залишається важелем на пострадянському просторі, так само, як афера з талліннським “бронзовим солдатом” у 2007р. показала здатність зовнішніх сил провокувати напруженість або використовувати підривні рухи всередині країни (що передбачено в Концепції національної безпеки України десятьма роками раніше). Між станом безпеки і оборони України, реалістичністю її безпекової політики та відносинами із зовнішнім світом існує очевидний зв’язок.

Сенс цього зв’язку постійно зумовлюється трьома стабільними чинниками, які навряд чи зазнають змін:

- Україна є геополітично важливою країною. Вона одночасно є східною межею Центральної Європи, північним узбережжям Чорного моря, тиловим районом Балкан, перехрестям між Європою і Кавказом, бар’єром (або воротами) для

\* Джеймс ШЕРР – науковий співробітник Королівського Інституту міжнародних відносин *Chatham House*, викладач кафедри соціальних досліджень Оксфордського університету; позаштатний науковий консультант Центру Разумкова.

<sup>1</sup> Стаття підготовлена на підставі доповіді автора на семінарі “Українська зовнішня політика та міжнародні відносини після 2010р.”, організованому *Sciences Po* та Центром міжнародних досліджень *CERI* 15 жовтня 2012р. в м.Парижі.



імперських устремлінь Росії і транзитним вузлом понад 70% газу, який Європа імпортує з Російської Федерації;

- Україна має конфліктні національні і слабкі державницькі традиції. Вони базуються на історичному досвіді різноманітних і децентралізованих форм правління, а її політичний дух є інстинктивно плюралістичним. На відміну від великого північно-східного сусіда, її політичні традиції визначаються не поклонінням владі, а недовірою до неї;

- Державність України – виклик російській свідомості. Її юридична *незалежність* є визнаною; але її право на незалежний курс – ні. Російські керівники непохитні в тому, що між країнами мають існувати не просто дружні, а “братерські” стосунки. *“Санкт-Петербург – голова, Москва – серце, а Киев – мати городов русских”*; *“демократія закінчується там, де починається український вопрос”*; *“проти кого ви дружите?”*, – вже два десятиліття після здобуття незалежності ці сантименти продовжують визначати підтекст відносин України та Росії.

### Стартові умови

Після здобуття Україною незалежності на Заході домінував її образ, описаний в надиводі некоректній доповіді ЦРУ 1994р. – як майбутньої Югославії, якій загрожує сепаратизм та етнічний конфлікт, а також (на відміну Югославії), “ядерна анархія”. Україна не лише уникла цих потрясінь, але й виконала програму одностороннього ядерного роззброєння, без конфліктів і зайвих спорів підпорядкувала та суттєво скоротила збройні сили колишнього СРСР на власній території (які, разом із силами безпеки, у 1991р. налічували 1,4 млн. осіб). Не менш важливим є те, що в 1994-1997рр. Міністерство закордонних справ (МЗС) України вміло компенсувало внутрішню слабкість, забезпечивши Україні міцну дипломатичну ідентичність, активну міжнародну присутність і насправді незалежний голос. Головними досягненнями цієї політики стали відносини Україна-НАТО та домовленості з Росією від травня 1997р. У всіх цих аспектах українська політична та безпекова еліти перевершили очікування Заходу.

Водночас, стартові умови в Україні насправді були менш похмурими, але більш підступними, ніж здавалося багатьом на Заході. По-перше, розбіжності всередині країни зовсім не були (і не є) несумісними з державністю (попри щирі впевненості В.Путіна у штучності України як держави). Етнічний поділ важить набагато менше за регіональний. Політичний світогляд етнічних українців і росіян – трохи штучний поділ у країні з високим рівнем змішаних шлюбів – значно більше залежить від регіону, покоління та соціального стану, ніж від етнічного походження.

Попри значні регіональні відмінності, сепаратистські рухи в Україні ніколи не набували критичної сили – навіть під час Помаранчевої революції, коли поляризація сягала максимуму. Виняток – АР Крим – лише підтверджує це правило, оскільки Крим був волонтаристським рішенням переданий Україні в 1954р., і його російська меншина ідентифікує себе з російською державою набагато більшою мірою, ніж етнічні росіяни в Одесі чи Донецьку. В інших регіонах високе відчуття спорідненості з російським народом доповнюється обережним ставленням до російської держави; у випадку нібито русифікованих еліт Партії регіонів на чолі з В.Януковичем ця обережність підкріплюється політичним та



економічним інтересом. З культурної точки зору, важко стверджувати, що відмінності між Харковом і Львовом є більшими, ніж між Міланом і Неаполем або Массачусетсом і Міссісіпі. Суттєве занепокоєння цими відмінностями зумовлене двома чинниками: слабкими інститутами (на місцевому та національному рівнях) і геополітичними міркуваннями.

Головним завданням України на початку та наразі було створення інститутів, які б підтримували, а не руйнували державу. В 1990-х роках пріоритет закономірно надавався оборонному аспекту цього завдання.

Радянська військова система та військово-промисловий комплекс (ВПК), успадковані Україною, були загальносоюзною структурою, наскрізь регламентованою та ускладнено-взаємозалежною. Багатонаціональний принцип комплектування та базування ЗС сягав рівня підрозділу (роти). Готову зброю збирали з деталей, які виготовлялися на заводах по всьому СРСР. ЗС і ВПК, як і вся командно-адміністративна система Союзу, створювалися так, щоб унеможливити самодостатність кожного окремого суб'єкта. Неочікуваний (і несподівано швидкий) колапс СРСР залишив у спадок новопосталій Російській Федерації, за словами П.Грачова (Міністр оборони у 1992-1996рр.), “армію з руїн і брухту”. Попри цю очевидну проблему, Росія успадкувала також центральний апарат і структури управління радянської держави. Поєднання цих чинників породжувало сподівання, навіть серед російських доморощених лібералів і демократів, таких, як Г.Бурбуліс (перший Віце-прем'єр у 1991-1992рр.) на те, що “існує логіка, яка поверне республіки назад”.

За таких умов завданням України було не реформування армії, а її створення. В 1991р. Україна успадкувала не армію, а угруповання сил – без Міністерства оборони (МО), Генерального штабу (ГШ) і центральних органів командування та управління. Більше того, це угруповання, його вражаючий арсенал бойової техніки та добре навчений офіцерський корпус створювалися для єдиної мети: вести загальновійськовій наступальні коаліційні бойові дії проти НАТО під командуванням з Центру. Так само, вона успадкувала не цілісну оборонну промисловість, здатну виробляти системи озброєнь за “замкнутим циклом”, а окремі складові колись єдиної радянської структури (17% загального цілого), які не були пристосованими до ринкових умов і самодостатніми.

Водночас, Україна дійсно успадкувала відносно централізоване, самодостатнє, цілком радянське МВС та апарат держбезпеки, кожен – з чималими власними військовими формуваннями. На відміну від МО СРСР, яке було загальносоюзною структурою і не мало аналогів на рівні союзних республік, МВС будувалося винятково на територіальній (республіканській) основі, а Комітет державної безпеки (КДБ) СРСР мав республіканські аналоги центрального підпорядкування.

Ці управлінські нюанси мали значні політичні наслідки. Перші міністри оборони України не з'явилися з нізвідки. Їх треба було знайти, і вони та їх заступники мали створити структури національної оборони з нуля. Не дивно, що ці люди асоціювалися з національною ідеєю, і це безпосередньо впливало на структури, що формувалися під їх керівництвом. Дещо відмінною була ситуація з *юридично* першим головою СБУ Є.Марчуком. *По-перше*, він мав фактичного попередника, генерал-полковника М.Голушка, голову КДБ Української РСР (1987-1991рр.), який невдовзі після призначення Є.Марчука став заступником міністра



новоствореного Міністерства безпеки Російської Федерації<sup>2</sup>. По-друге, Є.Марчук (один з небагатьох лояльних до української незалежності старших офіцерів КДБ) опинився на чолі надсекретної установи, яка зовсім недавно була “щитом і мечем Комуністичної партії” в боротьбі проти українського націоналізму та, цілком логічно, нових західних партнерів України.

Міжнародні відносини посилили відмінності між силовими структурами. Програма НАТО “Партнерство заради миру” (ПЗМ), до якої Україна долучилася в лютому 1994р., була запроваджена із задекларованою метою – розвитку співпраці національних збройних сил. До 2000р., коли функції партнерства були розширені, подібних механізмів співпраці з МВС чи СБУ не було запроваджено ні в рамках ПЗМ, ні в рамках Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО 1997р. Наприкінці 1990-х років, коли НАТО вже брав активну участь у реформуванні українських ЗС, його участь у започаткованих реформах СБУ була фактично нульовою. Водночас, доки СБУ не очолив І.Смешко (вересень 2003р.), про співпрацю російських спецслужб з СБУ (та їх проникнення до неї) було відомо лише те, що не було відомо нічого. МВС також було значною мірою закритою організацією.

До початку другого президентського терміну В.Кучми в 1999р., в Україні панували неусталені погляди на безпеку, які певною мірою, з урахуванням деяких еволюційних змін, зберігаються досі. ЗС (і меншою мірою Міністерство надзвичайних ситуацій і Державна прикордонна служба) розвивалися випереджальними темпами та намагалися скористатися новими можливостями для обміну досвідом і розвитку мережі співробітництва з НАТО на робочому рівні. Решта структур, які не спромоглися вибратися з рутини та упереджено ставилися до зовнішніх впливів, трималися осторонь і, як у випадку СБУ, періодично вдавалися до розвідувальних заходів і залякування, з метою стримування зусиль НАТО.

Подібні протиріччя спостерігалися на найвищому інституційному рівні. Рада національної безпеки і оборони (РНБО) за часів першого Секретаря В.Горбуліна (та його найсильнішого наступника Є.Марчука), МЗС (особливо під керівництвом Г.Удовенка та Б.Тарасюка), а також МО використовували наявні механізми усунення перешкод на шляху до тісних партнерських відносин, які на окремих напрямках наближалися до союзницьких. Призначення В.Медведчука главою Адміністрації Президента в червні 2002р., на піку “касетного скандалу”, не лише різко змінило атмосферу в Адміністрації, а й загалом обмежило співпрацю із Заходом і сприяло ізоляції Л.Кучми від його колишніх партнерів. Призначення І.Смешка головою СБУ у вересні 2003р. не змогло змінити цей процес, не останньою чергою через те, що його прозахідний союзник, Є.Марчук (Міністр оборони з червня 2003р.), був звільнений у вересні 2004р.

Але через ці розбіжності не слід недооцінювати найважливішого досягнення 1990-х років – створення головних інститутів національної безпеки, що характеризувалися вражаючою мотивацією і професійністю на різних рівнях (новостворені РНБО, Міністерство оборони, вже існуюче МЗС).

<sup>2</sup> Він швидко просунувся кар’єрними сходами до першого заступника і став Міністром безпеки (вересень-грудень 1993р.). Громадськості досі майже нічого не відомо про шкоду, заподіяну діяльністю М.Голушка, чи про спроби оцінити та виправити її.



## Системні хвороби

Професійність Апарату РНБО засвідчила перша Концепція національної безпеки України, схвалена Верховною Радою в січні 1997р. Це був зразковий документ, який навіть сьогодні є зразком того, на що мають бути спрямовані реформи сектору безпеки і оборони.

В оцінці “головних потенційних загроз” Концепція привертала увагу насамперед до згубного зв'язку між внутрішньою слабкістю, міжнародним тиском і загрозами цілісності держави. Автори Концепції попереджали, що загрози національній безпеці мають виразний регіональний характер. Вони не лише поставили “створення громадянського суспільства” на перше місце серед дев'яти “пріоритетних національних інтересів України”, але й прямо заявили, що реформування оборонного сектору та соціально-економічна реформа мають здійснюватися у взаємозв'язку. Вони також закликали до ретельно обміркованого розподілу повноважень між безпековими структурами з ефективним механізмом координації їх діяльності. Без таких заходів ризик міжнародної вразливості через внутрішню слабкість був надто великим: певні гравці могли скористатися локальними кризами – економічними, екологічними, техногенними чи етнічними – або спровокувати їх із прихованими цілями. В таких кризах завданням підпорядкованих МО підрозділів ЗС було “створення зони, яка б дозволяла управляти процесами, що відбуваються за її межами, або впливати на них”.

Ті, хто готував Концепцію, чітко розуміли, що однією з найбільших загроз ефективності держави була інституціоналізована, але не легітимізована система влади в Україні. Як уже зазначалося, ця система була не стільки революційною зміною радянської практики, як її мутацією: перетворенням влади бюрократії на владу грошей, здійсненням номенклатурними елітами за згодою з “тіньовими структурами”, які з часів брежневського “застою” почали фактично перебирати контроль над ресурсами та їх розподілом. Такий устрій влади, разом з радянськими звичками та методами роботи бюрократії, ускладнили і продовжують ускладнювати безпекові виклики:

- від державних інститутів, які фактично прагнуть одержувати ренту, не слід очікувати належного розподілу бюджетних коштів або створення умов, що заохочуватимуть декларування доходів, сплату податків і належне фінансування важливих служб (збройних сил, міліції і власне бюрократичного апарату);
- персоніфікована, побудована на особистих зв'язках, а не правилах система влади не забезпечить стабільності управління, не кажучи вже про прозорі механізми контролю, захист від тиранії чи створення нормативної бази, термін чинності якої буде тривалішим, ніж термін перебування на посаді бюрократів;
- ті, хто ставиться до інформації як джерела влади, а не суспільного надбання, заважатимуть своєчасній передачі інформації тим, хто може краще розпорядитися нею. Захист від загроз, окреслених у концепціях національної безпеки, залежить від здібностей органів середньої ланки та їх підрозділів, а також від горизонтальної (“мережевої”) інтеграції на рівні відомств, агентств і служб;
- законний “порядок”, якщо він є “системою узаконеної тиранії” (визначення Франсуази Том), а не ґрунтується на “єдності головних і допоміжних правил” (згідно з “Концепцією права” Г.Л.А.Харта), сприяє корупції – замість законності, шантажу – замість неупередженого правозастосування;



- ті, хто живуть зі страхом появи компромату, схильні боятися прозорості через можливість дізнатись, які рішення прийняті, де, ким і чому. А ще без прозорості буде важко побачити, які гравці – національні та закордонні – впливають на стратегічний курс економіки та держави.

Такий системний контекст не може серйозно не впливати на процес будь-яких реформ. Але шляхи такого впливу на сектор безпеки і оборони є різними. Завдання ЗС – захищати державний суверенітет і територіальну цілісність, убезпечити країну від зовнішніх конфліктів, надавати підтримку аварійно-рятувальним службам і, в найгіршому випадку, захищати країну від зовнішніх противників. Якщо стисло, вони не є учасниками внутрішньої політичної боротьби. Але військові та цивільні компоненти інших структур перебувають на вістрі відносин між державою і суспільством, законом і криміналом – і тому є вразливими до всіх викривлень і деформацій цих відносин.

Проте, простору для корупції у ЗС анітрохи не менше, ніж в інших структурах. За обсягами майна та активів МО є одним з найбільших “комерційних підприємств” країни та може поводитися відповідно до цього статусу, якщо його майно ретельно не інвентаризоване, персонал належним чином не мотивований і немає суворої системи внутрішнього контролю. Зробити все це дуже складно, якщо взагалі можливо, коли від МО, як це було за часів Л.Кучми, очікують на наповнення оборонного бюджету за рахунок прибутків від власної комерційної діяльності. Запровадження належного контролю першим пост-помаранчевим Міністром оборони А.Гриценком (лютий 2005р. - грудень 2007р.) викрило схему зловживань, у т.ч. продажу майна за значно заниженими цінами політичним патронам (т.зв. “друзям” Президента). Не менш повчальними були нападки на А.Гриценка, коли РНБО очолив наближений до В.Ющенко П.Порошенко (лютий-вересень 2005р.). Лише за кілька тижнів після відставки А.Гриценка він хвалив його наступника Ю.Єханурова за перетворення МО на “міністерство з реалізації надлишкового майна”. В червні 2009р. Ю.Єханурова було звільнено після череди звинувачень у корупції, але його корупційні дії були б неможливими без потурання або заохочування з боку політичного керівництва.

Корупція – не єдина загроза, що походить від неререформованого МО. Міністерство є також найбільшим працедавцем для озброєних і навчених користуватися зброєю людей. Загроза полягає не у спланованій змові (що не є традиційним ні для Росії, ні для України), а в “самореалізації” демобілізованих солдатів та офіцерів, звільнених без відповідного перенавчання та адаптації до цивільних життя та роботи.

Ззовні проблеми сектору безпеки бачаться більш явно та рельєфно. Якщо міліціонеру платять зарплату, недостатню для життєдіяльності, він ризикуватиме скоріше честю, ніж життям. Якщо держава не здатна належним чином профінансувати МВС, СБУ, Державну прикордонну службу, Державну митну службу чи Податкову міліцію, це зробить хтось інший. Але реформа – це не просто скорочення вдвічі персоналу і збільшення зарплати, на додачу до звільнення корумпованих офіцерів і чиновників, як це в масовому порядку робив Ю.Луценко (Міністр внутрішніх справ, лютий 2005р. - грудень 2006р., грудень 2007р. - січень 2010р.). Гроші не компенсують шкоди, завданої хибною політикою, неузгодженими концепціями безпеки, застарілими методами підготовки та поганою мотивацією.





Аналізуючи події, не варто стверджувати, що Помаранчева революція дала поштовх системним реформам або, що окремих елементів системного підходу не було раніше. Попри перші інституційні досягнення початку - середини 1990-х років, останні роки правління Л.Кучми характеризувалися міркуваннями вищого порядку та сумнівними досягненнями. Державна програма реформування та розвитку ЗС на період 2001-2005рр. була дуже серйозним документом, яким передбачалися узгоджені кроки до балансування стратегії, структури сил і фінансового забезпечення. Але ця Програма не була профінансована належним чином, а заходи з її виконання здійснювалися без особливого ентузіазму. На відміну від неї, Державна програма розвитку ЗС на 2006-2011рр., розроблена командою А.Гриценка, була радикальною, добре спланованою, фінансово обгрунтованою і, головне, супроводжувалася діями. Влітку 2006р. керівництво НАТО дійшли висновку про відповідність МО і ЗС України критеріям ПДЧ (Плану дій з набуття членства).

Вердикт стосовно інших структур був не таким однозначним. На відміну від професійного військового, колишнього керівника Аналітичної служби Апарату РНБО та учасника розробки Концепції національної безпеки 1997р. А.Гриценка, Ю.Луценко не мав досвіду попередньої роботи в безпекових структурах чи міліції, і йому знадобився час, щоб зрозуміти, що антикорупційні заходи та реформа сектору безпеки – не синоніми. Його колега, права рука Ю.Тимошенко, О.Турчинов (Голова СБУ, лютий-вересень 2005р.) був ще активнішим борцем проти корупції і залучав СБУ для розслідування порушень в українській енергетичній галузі – поки не був звільнений Президентом В.Ющенком. Але він також дотримувався думки, що відхід СБУ від стандартів добродійності зумовлений скоріше впливом зовнішніх сил – тінювих структур і режиму Л.Кучми, – а не власним історичним досвідом, світоглядом чи успадкованими методами<sup>3</sup>. На щастя, наступники О.Турчинова – І.Дріжчаний (вересень 2005р. - грудень 2006р.) і В.Наливайченко (в.о. голови – грудень 2006р. - березень 2009р.; голова – березень 2009р. - березень 2010р.) – значно більше уваги надавали т.зв. де-КДБізації Служби, але й вони мали враховувати вимоги Президента, чиє ставлення до корупції було неоднозначним.

Не менш важливо, що В.Ющенко і Ю.Тимошенко очолили процес “персоніфікації” інструментів влади, зокрема РНБО, що, своєю чергою, спричинило звільнення з державної служби багатьох відданих фахівців. У сфері безпеки і оборони, як і в багатьох інших, В.Ющенко виявив погане розуміння очікувань від нього і зроблених ставок. Тому успадкований В.Януковичем сектор безпеки і оборони не був збалансований ні за напрямом розвитку, ні за головними ознаками. Він був і залишається осереддя кастовості, порожніх обіцянок, бездіяльності, пристосуванства, ретроградних мислення і практики.

## Між блоками

У Росії і багатьох країнах Заходу тривалі відносини України з НАТО вважалися прелюдією до членства. Але для тих, хто будував ці відносини, їх передумови та

<sup>3</sup> Мостова Ю. “Від кого – щит? Для кого – меч?” – Дзеркало тижня. Україна, 18 червня 2005р., <http://dt.ua>.



цілі були зовсім іншими: досягти вагомого рівня *фактичної* інтеграції до євроатлантичної системи безпеки. Відносини почали по-справжньому прогресувати, коли Україна приєдналася до ПЗМ у лютому 1994р., і на порядок покращилися після започаткування Особливого партнерства Україна-НАТО в липні 1997р. – хоча кінцева мета приєднання до НАТО була оголошена лише у травні 2002р. (та й тоді дуже обережно).

Геополітичною метою цієї інтеграції було забезпечення протидії Росії – не шляхом надання Україні міцних гарантій безпеки, а поширивши на неї НАТОвські “звичаї співробітництва”<sup>4</sup>. За словами російських високопосадовців, однією з цілей російсько-українського міждержавного Договору та міжурядових угод про Чорноморський флот (ЧФ) від травня 1997р. було “вирвати Україну з обіймів НАТО”. Якби таких “обіймів” не було, можливо, Б.Єльцин не пішов би на усунення перешкод, що з 1992р. блокували шлях до цих домовленостей. Українці на приватному рівні поділяли думку, якої відкрито дотримувалася Росія: ПЗМ мало “розмити межу між партнерством і членством”<sup>5</sup>.

Іншою метою співпраці з НАТО, за словами колишнього Міністра оборони О.Кузьмука, було “підкріплення оборонної реформи у країні”. Хартія Україна-НАТО не лише формалізувала безпрецедентно активну співпрацю між Альянсом і країною, що не була кандидатом, – вона запровадила нові механізми співпраці (Комісію Україна-НАТО, Спільну робочу групу з військової реформи, План дій Україна-НАТО), яких не було у відносинах НАТО з будь-якою іншою країною – не-членом або кандидатом на членство. Наприкінці десятиліття результатами запровадження на робочому рівні нової схеми співпраці стали не лише вражаючий рівень спільних консультацій і планування, але й суттєві світоглядні зміни в донедавна радянській військовій організації. Так, механізми контролю та нагляду, впроваджені А.Гриценком, супроводжували долучення МО України до Процесу планування та оцінки сил НАТО (*Planning and Review Process, PARP*). У рамках цих ініціатив як прийнятна модель ніколи не розглядалися ЗС Росії. Ні характер заходів з військового реформування в цій країні (можливо, ще менш системний, ніж в Україні), ні використання Росією військ на Північному Кавказі не надихали до використання її досвіду. Більше того, за словами Л.Полякова (першого заступника Міністра оборони у 2005-2008рр.):

“Російські офіційні особи, на відміну від НАТО, досі ніколи не висловлювали стурбованості слабкістю оборони України або повільними темпами її військової реформи. Можна припустити, що Москву просто більше влаштовують проблеми України з будівництвом ЗС, ніж успіх України в цій галузі”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Україна, звичайно, усвідомлювала, що ст.8 Рамкового документа містить зобов’язання “консультуватися з будь-яким активним учасником ПЗМ, якщо цей партнер відчуватиме пряму загрозу своїй територіальній цілісності, політичній незалежності чи безпеці”. Див.: Партнерство заради миру. Рамковий документ. – Сайт Верховної Ради України, [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

<sup>5</sup> Промова командувача Ленінградської військово-морської бази віце-адмірала О.Корнілова перед представниками Військового комітету НАТО, м.Зебрюгге, Бельгія, липень 2000р.

<sup>6</sup> Polyakov L., ‘The Russian Factor in Ukraine’s Relations with NATO: Possible Outcomes and Policy Implications for Ukraine and NATO’.



Ще однією метою співпраці Україна-НАТО була компенсація складних і відверто безперспективних відносин з ЄС. У 1990-х роках інститути ЄС були явно непривітними до України, а ряд країн-членів не бажали, щоб Україна просулулася далі, ніж Росія; хоч Україна – на відміну від Росії – заявила про свої європейські прагнення. Спочатку в рамках Європейської політики сусідства Україну віднесли до однієї групи не лише з Білоруссю (міжнародні позиції якої були зовсім іншими), але й з рядом середземноморських країн, які, згідно з Римським договором, не могли претендувати на членство в ЄС. Натомість Альянс відмовився узгоджувати відносини Україна-НАТО з Росією чи будь-якою іншою третьою стороною. Напруженість і труднощі у відносинах між НАТО і Україною (що загострилися після “касетного скандалу” та афери з продажем “Кольчуг”) відбивали специфіку лише двосторонніх відносин.

Відаючи належне вагомих успіхам В.Ющенка у відносинах Україна-НАТО, слід зауважити, що мудрість його прямолінійних прагнень членства країни в Альянсі викликала сумніви. Якщо переваги співпраці України з НАТО не зумовлювали значних протиріч в українському суспільстві, то членство в Альянсі було й залишається фактором його поляризації. Більше того, навіть українські фахівці - прихильники курсу євроатлантичної інтеграції обережно ставилися до просування процесу набуття членства, оскільки внутрішні умови залишали Україну відкритою для тиску Росії і, в найгіршому випадку, дестабілізації ситуації:

“Особливо шкідливою була зосередженість Адміністрації В.Ющенка на політичних символах – особливо на формальному наданні ПДЧ, – оскільки він (ПДЧ) дозволяв здійснювати серйозні реформи, які могли бути болісними для бізнес-інтересів найближчого оточення Президента. На практиці надання ПДЧ мало що значило – Україна вже отримала інструменти ПДЧ у 2002р. в рамках Плану дій Україна-НАТО. Водночас, спроби лобіювання ПДЧ відволікали й без того недостатню увагу керівництва, політичну енергію та адміністративні ресурси від реалізації практичних реформ і сприяли дезорієнтації налаштованих на реформи кіл”<sup>7</sup>.

НАТО-манія В.Ющенка стала ще одним із прорахунків, що полегшили прихід до влади В.Януковича.

### **Примхи позаблокового статусу**

Коли Верховна Рада 2 липня 2010р. юридично оформила “позаблоковий статус” України, ряд сторонніх оглядачів (у т.ч. Держсекретар США Х.Клінтон) вважали, що після “помаранчевого” періоду В.Янукович просто відновлює багатовекторну політику Л.Кучми. Ця аналогія є помилковою. Багатовекторна політика діяла в інших умовах і на зовсім інших принципах, ніж ті, яких спочатку дотримувався В.Янукович. Це була динамічна перехідна політика, яка мала поступово привести Україну до євроатлантичної системи, але на умовах,

<sup>7</sup> Greene J., *Russia's Responses to NATO and EU Enlargement and Outreach*, Chatham House Briefing Paper, 2012/02, June 2012, p.11, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/184061>.



які б узгоджувалися із взаємовигідним “стратегічним партнерством” з Росією. Ця політика зумовлювалася не лише впливом Росії, але й очікуваною непевністю довгострокових намірів України. Хоч Україна де-факто й раніше була позаблоковою державою, вона ніколи не формалізувала цей статус. За цих умов, тісні відносини України з НАТО зміцнювали її суверенітет, розширювали права та надавали їй реальних важелів у відносинах з іншими країнами. В 1997р. ці важелі дозволили Україні укласти угоди з Росією з питань Чорноморського флоту (ЧФ), що відповідали її національним інтересам і передбачали вивід флоту з території України у 2017р.

Як наголошувалось у 2010р., “зважаючи” політика В.Януковича не мала на меті привести Україну на Захід. Це була політика рівновіддалених відносин, яка мала зробити Україну “мостом між Сходом і Заходом”. 21 квітня 2010р. Харківські угоди (якими подовжено базування ЧФ до 2042р.) і формалізація позаблокового статусу усунули ці важелі, надавши Україні дуже сумнівні вигоди. Поступившись Севастополем, який вважається одним із головних символів Росії, В.Янукович гадав, що ціни на російський газ стабілізуються, а спроби розмити суверенітет України припиняться. Натомість відповідь Президента Д.Медведева була більш ніж зрозумілою – “це лише початок”<sup>8</sup>.

Гірше того, В.Янукович розпочав свій президентський термін з того, що мимохідь обмежив масштаби співпраці Україна-НАТО. 2 квітня 2010р. шість національних спеціалізованих структур, що координували інтеграцію з НАТО, були ліквідовані його указами без жодних консультацій з НАТО чи публічного обговорення. Одним махом Україна позбавилася всіх механізмів міжвідомчої координації євроатлантичної діяльності і втратила понад 200 дуже фахових держслужбовців. Наступного місяця британський радник з питань цивільного контролю, яка до того мала тісні робочі відносини з колишнім головою СБУ В.Наливайченком, була терміново викликана його наступником В.Хорошковським і попереджена, що контракт з нею не подовжуватимуть. Росія швидко заповнила цю порожнечу. 19 травня 2010р. СБУ уклала з Федеральною службою безпеки (ФСБ) РФ договір про всебічну співпрацю, в т.ч. про економічну контррозвідку, повернення офіцерів контррозвідки ФСБ (всланих В.Наливайченком) до Криму та, можливо, враховуючи попередній досвід, привілейований доступ до інформаційних ресурсів і спілкування з персоналом СБУ. Поки В.Янукович зрозумів хибність цих кроків, Україні було завдано суттєвої шкоди. І хоча цю шкоду частково виправлено, відносини з НАТО значною мірою втратили свої дух і змістовність.

Подібний цикл пройшла й оборонна політика: за раптовою повною зміною курсу пішло неповноцінне відновлення стратегічної динаміки. Перший за президентства В.Януковича Міністр оборони адмірал М.Єжель (колишній командувач

<sup>8</sup> 26 квітня, за п'ять днів після підписання Харківських угод, Прем'єр-міністр В.Путін запропонував Києву проект міжурядової угоди, яка фактично давала Росії контроль над видобутком, транспортуванням, внутрішнім розподілом та експортом газу, а також над атомною енергетикою України. 30 квітня він додав до “меню” злиття “Нафтогазу” з “Газпромом”. Пакет, привезений Д.Медведевим 17 травня, містив заходи “синхронізації розвитку соціально-економічних відносин” [Росії та України], а також отримання Росією ключових позицій в металургійній, хімічній, суднобудівній, авіабудівній та ядерній промисловості. Докладно див.: Sherr J. *The Mortgaging of Ukraine's Independence*. – Chatham House Briefing Paper 2010/01, August 2010, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/109440>.



ВМС України) був лише одним з високопоставлених офіцерів МО, яких нова влада повернула на посади після звільнення через незадовільну роботу та незаконну передачу військового майна<sup>9</sup>. Результати його діяльності як Міністра В.Янукович слушно оцінив “у чистий нуль чи близько цього”<sup>10</sup>. Реакція Президента була двоякою. В лютому 2012р. М.Єжеля змінив Д.Саламатін, колишній гендиректор української державної компанії-експортера зброї “Укрспецекспорт”, який до 2005р. був громадянином Росії: енергійний прихильник присутності ЧФ у Криму, чия зухвалість у цьому вилілась у мордобій у Верховній Раді 27 квітня 2010р. Як і наступник В.Хорошковського в СБУ І.Калінін, Д.Саламатін відомий палкою відданістю Президенту. За словами А.Гриценка, “очевидно, що головний критерій його призначення – це лояльність і його готовність виконати будь-який наказ”<sup>11</sup>. Втім, більш важливою причиною могла бути його обізнаність з грошовими потоками всередині українського військово-промислового комплексу та його інтерес до розширення комерційних можливостей військової системи. Це також вбачається пріоритетом Президента.

Це врівноважувало призначення В.Януковичем – теж у лютому 2012р. – А.Клюєва Секретарем РНБО та одночасно секретарем новоствореного Державного комітету з реформування та розвитку ЗС і військово-промислового комплексу. А.Клюєв (який має прямий доступ до Президента) є значно вагомішою фігурою, не пов’язаною з жодною групою в таборі В.Януковича, та особливо, неохоче шанованою українською демократичною опозицією (хоча сам він не є демократом). За кілька тижнів після його появи в РНБО почалися адміністративні зміни, в результаті яких звільнені раніше фахівці повернулися до штату Апарату РНБО. Якщо хтось і може зробити сімейний бізнес В.Януковича успішним підприємством, то це, можливо, А.Клюєв, якого багато хто бачить наступником Прем’єр-міністра М.Азарова. Якби В.Янукович зробив цей крок, багато інтересів, пов’язаних з його Адміністрацією, схилилися б на один бік. Дехто каже, що цей успіх (або провал) у нього ще попереду.

Паралельно з цими конфліктними подіями було розроблено для обговорення, хоча й у вузькому колі, без участі Парламенту та українських незалежних експертів, масштабний та амбітний проект *Концепції реформування та розвитку ЗС України*. Анонімні автори документа вважають, що ЗС перебувають у критичному стані, і впевнені, що збереження цього стану не є виходом із ситуації. Концепцією передбачаються модернізація і переозброєння ЗС, радикальне скорочення об’єктів, значне зменшення чисельності (зі 192 тис. осіб у 2011р. до 100 тис. у 2014р.), повна професіоналізація особового складу та досягнення європейських стандартів

<sup>9</sup> Тут, як і в багатьох інших випадках, претензії до чиновників могли приховувати інші мотиви: у випадку з М.Єжелем, – міцну проукраїнську позицію у відносинах між двома флотами у Криму. Див.: Wogonowycz R. Controversy Continues over the Dismissal of Commander of Ukraine’s Naval Forces, *Ukrainian Weekly*, 8 June 2003. Але заступники Міністра та інші чиновники, звільнені А.Гриценком (і негайно повернуті В.Януковичем), втратили посади через корупцію і зловживання.

<sup>10</sup> Бадрак В. “Рецепт для армії: еліксир чи отрута?” – Дзеркало тижня. Україна, №11, 23 березня 2012р.

<sup>11</sup> Rachkevych M. Yanukovich Tightens Power Grip by Putting Loyalists in Key Security Posts, *Kyiv Post*, 9 February 2012, <http://www.kyivpost.com>.



соціального забезпечення до 2017р. Навіть за сміливого припущення, що Україна відійде від економічної прірви і “стахановські” бюджетні показники будуть виконані – від запланованих (але ще не виділених) 15,3 млрд. грн. (\$1,9 млрд.) у 2013р. до прогнозованих 25,8 млрд. грн. (\$3,2 млрд.) у 2014р., – Концепції очевидно бракує зв’язку з економічними реаліями. Безжальна економія полягає в обмеженні функцій ЗС лише однією: локалізацією прикордонних конфліктів. Про всі інші надзвичайні ситуації, які експерти вважають імовірними – “дестабілізація ситуації на території України (що цілком може спровокувати іноземна держава), терористична атака, зрештою техногенні катастрофи” – не згадується<sup>12</sup>. З урахуванням нинішніх і передбачуваних умов, Концепція є не просто амбітною, але й нереалістичною. Проте, вона хоча б створює підґрунтя для обговорення, що значно краще за його відсутність.

Ще дві теми серйозно не обговорювалися та не переглядалися. Перша – Чорноморський флот. Харківські угоди, які продовжили базування флоту в обмін на \$100 знижку з “ринкової ціни” газу, стали пасткою не лише для В.Януковича, але й для його наступників, оскільки газова знижка вираховується з \$98 млн. орендної плати ЧФ за рік. Легким порухом руки Росія отримала потужний фінансовий запобіжник проти будь-яких спроб обмежити базування ЧФ.

Але чи можна переглянути умови його базування? Харківські угоди зберегли всі недоліки домовленостей 1997р., в яких вдалося знайти грамотний вихід з явно безнадійної ситуації, – але вони забезпечували тимчасове рішення, яке не розв’язало ключових питань, що з часом лише загострилися.

З військової точки зору, найгостріше питання – застосування ЧФ РФ всупереч національним інтересам України. Найбільш драматичним випадком (але зовсім не єдиним) було його застосування в серпні 2008р. у війні проти Грузії – партнера по ГУАМ і країни, з якою Україна підтримувала тісну співпрацю в оборонній сфері. Друге, не менш важливе питання, полягає в тому, що угоди про базування ЧФ позбавляють Україну значної частини інфраструктури для власних ВМС, які базуються переважно спільно з російськими. Третє питання – припинення участі Росії в Договорі про звичайні збройні сили в Європі, що створює можливості розгортання у Криму сил спецпризначення, сучасних ракетних систем і навіть ядерної зброї без будь-якої верифікації і відповідальності.

Є й інші питання. Домовленості 1997р. залишили на місці 10 підрозділів розвідки та контррозвідки, підпорядкованих, відповідно, Головному розвідувальному управлінню Генерального штабу і ФСБ РФ. Вони відіграють не лише військову, а й політичну роль. Нарешті, ЧФ є потужним економічним суб’єктом Криму, тісно інтегрованим до багатьох “тіньових структур”, що домінують в економіці півострова.

<sup>12</sup> Бадрак (посилання 10).



Друге дискусійне питання – позаблоковий статус. За словами Є.Марчука, Україні не пощастило з геополітичними передумовами, за яких за оборону доводиться платити за високими “тарифами”. Інші країни, опинившись між блоками, також платили за це високу ціну. Оборонні витрати на душу населення позаблокової Швеції за часів холодної війни були вищими, ніж у більшості країн НАТО. Попри зменшення витрат сьогодні, оборонний бюджет цієї країни (чисельність населення якої складає одну п’яту від українського) в 1,8 рази більший за прогнозні показники в Україні на 2014р. Порівняння з нейтральними Фінляндією чи Швейцарією завершуються схожими висновками. Головне, чого не показують ці порівняння, це те, наскільки членство в ЄС і партнерство з НАТО розмили характерні для України відмінності. Всі ці країни (включно зі Швейцарією) належать до євроатлантичної системи безпеки та її підсистем, зокрема Оборонного співробітництва Скандинавських країн (*Nordic Defence Cooperation*), та отримують користь від спільної участі та об’єднання оцінок, планів, ресурсів і відповідальності. За трьох попередніх президентів Україна наближалася до цієї системи. У 2010р. вона вирішила дистанціюватись, але, схоже, вже з’явилися ознаки переоцінки цього курсу<sup>13</sup>.

## У пільмі

Коли В.Янукович у лютому 2010р. став Президентом, чимало авторитетних оглядачів передбачали, що йому доведеться багато вчитися. Ніхто, однак, не міг сказати, коли він це зрозуміє. Оптиміст може побачити ознаки того, що процес вже пішов. Думка оптиміста має бути виваженою і спиратися на поінформований песимізм. Геополітичний дискомфорт та економічні обмеження ще не примушують В.Януковича до змін, а лише до думок про зміни. Вони не змусять його робити вибір між національними та його власними, бізнесовими інтересами – це був би погляд романтика, а не оптиміста, – але вони можуть змусити його переоцінити саме бізнесові інтереси. Яку б політику В.Янукович не здійснював для зміцнення своєї влади, вона заганяє його в економічний і геополітичний глухий кут. Найкращі уми режиму можуть зрозуміти це, навіть якщо метаболізм режиму відкидає цю думку. Навіть за оптимістичним сценарієм, можливі “червоні прапорці”: відмова звільняти Ю.Тимошенко та Ю.Луценка. Але може так статися, що позиції українських “державників” посиляться, а коло шахраїв, “сім” і друзів втратить їх (або, принаймні, буде відсунене від прийняття рішень). Це не спричинить суттєвих змін у ставленні Європи до України, але хоча б дасть прагматикам простір для прагматизму.

<sup>13</sup> На конференції, організованій МЗС України спільно з Центром інформації і документації НАТО в липні 2012р. в м.Києві, принаймні один посадовець і кілька поважних радників називали позаблоковий статус “перехідним” і “відкритим для тлумачення”.



Песимістичний сценарій передбачає, що нічого подібного не станеться. Аксиома часів Л.Брежнєва “що охороняєш – те й маєш” доведе свою жорстку логіку. Мета влади буде тією самою, що й завжди: мати ще більше влади, а отже – ще більше грошей. Стратегії не буде – лише тактика; не буде зміни курсу – лише маневри, що взаємно гаситимуться. “Державники” матимуть такі ж корисливі пріоритети, як і ті, кого вони замінять. Незалежно від геополітичного та економічного сценарію, система працюватиме й надалі, попри зростаючі втрати; і нічого не зміниться, поки систему не викоренити. Більшість українців – скептики.

За песимістичним сценарієм, обставини переможуть В.Януковича, незалежно від того, зміниться він чи ні. Дійсно, поширене в Україні поєднання пристосуванства з політичним фаталізмом лишає небагато сподівань на близькі протести. Але й виключати їх не можна. Важке життя людей, їх зневага до політичного класу і зростаюча ворожість до хижацької держави не дають владі підстав для самозаспокоєння. Поки влада тішить себе слабкістю опозиції, саме через таку слабкість політичний рух може перетворитися на натовп. Відсутність авторитетних лідерів, міцних принципів та ефективної організації опозиції збільшують вірогідність перетворення гніву, якщо він вийде назовні, на більш анархічні та вибухонебезпечні форми. Руйнація і деградація інститутів безпеки змушують припустити, що коли такий вибух станеться, вони не зможуть зреагувати на ситуацію адекватно.

Додає песимізму й те, що вперше після Плану Маршалла Європа стикається з ризиком нестабільності та соціальних потрясінь – з додатковим ризиком (як у будь-якій грецькій трагедії) того, що заходи з уникнення кризи лише посилюють її. За таких сумних обставин Україна може зникнути з радарів усіх країн, окрім Росії. У такому випадку В.Янукович не матиме у 2013р. щасливої нагоди вчитися тому, що він мав би засвоїти ще у 2010р.



# НОВА ВОЄННА ДОКТРИНА: ПРИНЦИПИ ВОЄННОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОЗАБЛОКОВОГО СТАТУСУ<sup>1</sup>

**Володимир МОЖАРОВСЬКИЙ,  
Олександр ЗАТИНАЙКО,  
Віктор ПАВЛЕНКО,  
Віктор БОЧАРНИКОВ,  
Сергій СВЄШНИКОВ\***

Указом Президента України №390 від 8 червня 2012р. було введено в дію нову Воєнну доктрину України (далі – Доктрина)<sup>2</sup>. Це вже третя редакція документа за часів незалежності. Перша Доктрина (1993р.) відповідала позаблоковому статусу держави, зафіксованому в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990р. Друга редакція Доктрини (2004р.) була орієнтована на майбутнє членство України в НАТО.

Між другою і третьою редакціями документа минуло сім років. За цей час сталося чимало змін у сутності й характері сучасних воєнних конфліктів. Ці зміни стосувалися зовнішньої і внутрішньої політики держави, зокрема проголошення нових принципів воєнної політики, законодавчо закріплених у Законі України “Про засади внутрішньої та зовнішньої політики”. Усе це зумовило необхідність розробки і прийняття нової Доктрини.

Тому, відповідно до Указу Президента України<sup>3</sup> та на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони (РНБО), Міністерство оборони спільно з визначеними органами державної влади розробило проект нової редакції Доктрини. Проект, погоджений з усіма зацікавленими органами державної влади, пройшов громадське обговорення за участі представників вітчизняних науково-дослідних установ та неурядових організацій і 13 квітня 2011р. був схвалений Урядом.

\* Володимир МОЖАРОВСЬКИЙ – заступник Міністра оборони України – керівник апарату; Олександр ЗАТИНАЙКО – директор Департаменту воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України; Віктор ПАВЛЕНКО – заступник директора Департаменту – начальник відділу воєнної політики Департаменту воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України; Віктор БОЧАРНИКОВ – провідний науковий співробітник Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України; Сергій СВЄШНИКОВ – провідний науковий співробітник Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України

<sup>1</sup> Стаття публікується із скороченнями. Повну версію див.: Наука і оборона, № 2-2012, с.18-26.

<sup>2</sup> Формально, Указом Президента №390 від 8 червня 2012р. внесені “зміни до Воєнної доктрини України, затвердженої Указом Президента України від 15 червня 2004р. №648 (зі змінами, внесеними Указами від 15 липня 2004р. №800, від 21 квітня 2005р. №702 та від 8 липня 2009р. №518)”, та затверджено “нову редакцію Воєнної доктрини України”, [www.president.gov.ua/documents/14824.html](http://www.president.gov.ua/documents/14824.html) (ред.).

<sup>3</sup> Указ Президента України №1119 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010р. “Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011р.” від 10 грудня 2010р.



Одразу після цього в мережу Інтернет потрапила робоча версія проекту нової редакції Доктрини, яка викликала спалах бурхливої, подекуди тенденційної критики. Частина публікацій містила аргументацію, зумовлену переважно питаннями внутрішньої політичної боротьби, а тому не може розглядатися серйозно<sup>4</sup>.

Водночас статті, які виходили з експертного середовища, переконливо свідчили про відсутність розуміння фахівцями ролі та значення Доктрини, її місця в системі документів оборонного планування держави, головних ідей і принципів, покладених в її основу<sup>5</sup>.

Критика певною мірою спонукала уточнити окремі положення проекту Доктрини, що й було зроблено відповідною робочою групою при Апараті РНБО. 22 липня 2011р. проект документа був повторно розглянутий і схвалений Урядом.

Крім того, 20 квітня 2012р. проект Доктрини був схвалений на першому засіданні Комітету з реформування й розвитку Збройних Сил України та оборонно-промислового комплексу<sup>6</sup>.

Однак навіть після затвердження Доктрини Президентом є потреба в неупереджених та обґрунтованих коментарях і роз'ясненнях положень цього важливого стратегічного документа.

## Роль і місце Воєнної доктрини

Закон України “Про організацію оборонного планування” визначає Доктрину одним з основних документів оборонного планування. З одного боку, Доктрина має спиратися на Конституцію, закони і Стратегію національної безпеки держави. При цьому, вона повинна не дублювати їх, а лише розвивати, деталізувати та роз'яснювати головні положення в частині, якої вона стосується, а також відбивати головні цілі, принципи і пріоритети воєнної політики держави.

Водночас Доктрина становить концептуальну основу й надає вихідні дані для решти документів оборонного планування, зокрема Стратегічного оборонного бюлетеня, який є підсумковим документом оборонного огляду, а також для розробки державних програм розвитку складових сектору безпеки і оборони (СБО) України, визначення завдань Збройним Силам України (ЗСУ) та іншим військовим формуванням.

Зважаючи на це, Доктрина не повинна визначати деталі воєнної політики, які мають бути окреслені в інших документах, наприклад, завдання органам державної влади або складовим СБО держави. У документі не слід також

<sup>4</sup> Див., наприклад: Янукович може скасувати скандальну Воєнну доктрину. З формальної причини. – Дзеркало тижня. Україна, 15 квітня 2011р., <http://dt.ua>; Фобії влади у новій воєнній доктрині. – Сайт “Майдан”, 15 квітня 2011р., [www.maidan.org.ua](http://www.maidan.org.ua); Нова військова доктрина зробить Україну беззахисною. – Дзеркало тижня. Україна, 13 травня 2011р.; Аронець О. Військова доктрина: влада проти громадян? – Українська правда, 18 квітня 2011р., [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua).

<sup>5</sup> Див., наприклад: Геда Е., Куришко О. Украина держит оборону. – Коммерсантъ Украина, 14 апреля 2011г., [www.kommersant.ua](http://www.kommersant.ua); Сунгуровский Н. О целесообразности утверждения новой военной доктрины Украины. – Интернет-издание “Де.По”, 25 апреля 2011г., [www.dsnews.ua/policy/art46516.html](http://www.dsnews.ua/policy/art46516.html).

<sup>6</sup> Консультативно-дорадчий орган при Президентові України – ред.



визначати чисельність ЗСУ, як вимагали деякі експерти. Цей показник має обґрунтуватися в інших документах і затверджуватися Верховною Радою відповідно до Конституції.

Важливо, що в Доктрині визначено принципи, цілі, пріоритети й головні шляхи розвитку та дій не тільки ЗСУ, а й інших складових СБО. Доктрина є квінтесенцією військової політики України, яка реалізується всією державою, а не лише її Збройними Силами.

### **Головні ідеї, покладені в основу Воєнної доктрини**

Нова редакція Доктрини базується на класичному загальноприйнятому визначенні: доктрина (від лат. *doctrina*) – теорія, система поглядів, керівний принцип. Отже, Доктрина – “це система керівних поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їм, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування військової сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів” (ст.1). У Доктрині викладаються головні цілі, принципи та пріоритети військової політики України, що й визначає її провідне місце в системі державних документів з оборонного планування.

Згідно з визначенням, об’єктом нової редакції Доктрини є воєнний конфлікт, тоді як об’єктом розгляду попередньої була воєнна безпека України. У цьому полягає принципова відмінність документів. Категорія “воєнна безпека”, за визначенням, – це стан захищеності життєво важливих національних інтересів держави, її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності від посягань із застосуванням військової сили. У випадку виникнення воєнного конфлікту ця категорія не здатна повною мірою характеризувати всі воєнополітичні процеси та явища. Наприклад, якщо воєнний конфлікт уже виник, то про “стан захищеності” та “недоторканність” не йдеться, а суверенітет і територіальну цілісність ще слід відстояти.

З вибору об’єкта Доктрини чітко впливає зміст її розділів, який вибудовує загальну логіку документа:

- воєнно-політична обстановка (ВПО) та характерні риси сучасних воєнних конфліктів (у яких умовах зароджуються сучасні воєнні конфлікти);
- запобігання виникненню воєнних конфліктів (що держава повинна зробити, щоб запобігти виникненню воєнного конфлікту);
- підготовка держави до збройного захисту національних інтересів (як держава повинна готуватися на випадок воєнного конфлікту);
- застосування військової сили у воєнних конфліктах (яким чином держава братиме участь у воєнному конфлікті й захищатиме національні інтереси).

Розглянемо головні ідеї побудови цих розділів детальніше.

### **Воєнно-політична обстановка та характерні риси сучасних воєнних конфліктів**

Цей розділ є визначальним для змісту інших розділів, тому доцільно стисло викласти методологічні підходи, з яких випливають положення Доктрини.



У розумінні сутності ВПО ключову роль відіграє категорія військово-політичних відносин. За визначенням, “військово-політичні відносини є сукупністю намірів і дій сторін (держав, коаліцій держав, міжнародних корпорацій, політичних партій, блоків, груп населення), спрямованих на досягнення власних інтересів із застосуванням усіх наявних інструментів, у тому числі військової сили, у політичній, військовій, економічній та інших сферах життєдіяльності” (ст.5).

Слід підкреслити, що серед сторін військово-політичних відносин розглядаються не лише держави або коаліції держав, а й міжнародні корпорації, політичні партії, окремі групи населення, тобто не тільки зовнішні гравці, а й внутрішні. Це впливає зі структури сучасних військово-політичних відносин: сьогодні інші держави безпосередньо взаємодіють не лише з органами державної влади (представниками держави на зовнішній арені), а й з внутрішніми політичними, а іноді – військово-політичними силами, наприклад, з воєнізованими або збройними формуваннями. Яскравим підтвердженням цієї практики є оновлена політика добросусідства ЄС, згідно з якою Євросоюз має намір безпосередньо (тобто поза контролем держави) взаємодіяти не тільки з внутрішніми інститутами громадянського суспільства, неурядовими організаціями, а навіть з окремими фізичними особами. ЄС також має намір фінансувати політичні партії, що заборонено законами практично всіх держав (зокрема й держав ЄС). Іншим прикладом є тісна взаємодія провідних західних країн зі збройними формуваннями повстанців у Лівії ще до прийняття резолюції Ради Безпеки ООН №1973.

Серед усіх категорій ВПО ключовою є категорія військово-політичних відносин, які визначаються як сукупність намірів і дій сторін. Оцінка ВПО виконується з точки зору спрямованості та усвідомленості намірів і дій сторін. Якщо наміри та дії іншої сторони військово-політичних відносин можуть завдати шкоди національним інтересам України лише опосередковано, за певних умов (тобто “несвідомо”), то вони класифікуються як *військово-політичний ризик*. Якщо інша сторона військово-політичних відносин висловлює наміри або здійснює дії без урахування інтересів України (тобто “свідомо”), то такі наміри та дії класифікуються як *військово-політичний виклик*. Якщо інша сторона військово-політичних відносин висловлює наміри або здійснює дії, які свідчать про готовність застосування військової сили проти України, то такі наміри та дії класифікуються як *загроза застосування військової сили*.

Слід наголосити, що в новій редакції Доктрини вперше чітко сформульовано класифікаційні ознаки намірів та дій сторін військово-політичних відносин. До цього часу в державних документах можна було зустріти випадки, коли одні й ті самі дії класифікувалися по-різному.

Виходячи з наведених методологічних засад, у другому розділі Доктрини сформульовано світові тенденції ВПО (ст.7), тобто тенденції, які найбільшою мірою визначають наміри та дії сторін військово-політичних відносин: збільшення різноманітності відносин, зростання їх всеосяжного впливу, певна криза провідних безпекових організацій і, головне – збереження ролі військової сили як засобу розв’язання проблем військово-політичних відносин. Ці тенденції було визначено на основі багаторічних досліджень провідних установ Міністерства оборони України, Міністерства закордонних справ і наукових організацій. Водночас Доктрина (ст.8) визначає внутрішні умови України, які суттєво обмежують її спроможності реагування на негативні явища військово-політичних відносин і можуть спровокувати недружні дії інших держав.



Доктрина визначає також найбільш актуальні проблеми воєнно-політичних відносин (ст.9). Акцент, зроблений на них у тексті Доктрини, має декларувати світові, що Україна знає про ці проблеми й намагатиметься їх конструктивно розв'язати.

Серед зазначених проблем найбільшу увагу ЗМІ привернуло положення про втручання у внутрішні справи держави. У публікаціях автори трактують це положення довільно, доходячи до абсурдних тверджень, що нібито дії населення на мирних демонстраціях та акціях протесту можуть розцінюватися як “воєнна загроза” – і воєнно-політичне керівництво держави може застосовувати армію проти демонстрантів<sup>7</sup>. Зрозуміло, що в таких міркуваннях немає жодних аргументів, проте висновок лякає звичайного громадянина. Насправді в цьому положенні Доктрини йдеться про дії інших держав, спрямовані на “загострення соціально-політичних, міжконфесійних та міжетнічних відносин, створення непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань”. Доктрина визначає такі дії як проблемне питання воєнно-політичних відносин. Це проблема не лише України, а й багатьох країн, оскільки втручання у внутрішні справи держави ззовні сьогодні використовується як один з найефективніших інструментів воєнно-політичного тиску. Такі втручання, безумовно, підвищують напруженість у суспільстві й можуть призвести до виникнення збройного конфлікту всередині держави. Для воєнної політики важливим є не тільки сам воєнний конфлікт як крайня стадія розвитку воєнно-політичних відносин, але й причини його виникнення, проблемні питання відносин, що призвели або можуть призвести до нього. У цьому сенсі Доктрина спонукає державу до дій “на упередження”.

В умовах глобалізації сучасні воєнно-політичні відносини набувають всеосяжного характеру. Однак є межі державного суверенітету, перетин яких призводить до його втрати. Через втручання у внутрішні справи ці межі розмиваються. Нині в експертному середовищі з'явився навіть спеціальний термін – “розмивання суверенітету”, який пов'язують переважно з фінансуванням неурядових організацій із-за кордону та їх політичною діяльністю (в т.ч. не на користь держави), хоча за чинним законодавством вони не є її суб'єктами.

Доктрина також класифікує можливі наміри та дії держав (коаліцій держав) як воєнно-політичні ризики або виклики (ст.10) і зосереджує увагу на загрозі застосування воєнної сили та воєнних конфліктах, у які може бути втягнута Україна.

На відміну від попередньої, нова Доктрина чітко розрізняє дві категорії сценаріїв застосування сили: варіант початку воєнного конфлікту (тобто шлях, яким може реалізуватися загроза застосування воєнної сили) та власне воєнний конфлікт. Це необхідно для того, щоб певною мірою уточнити й конкретизувати чинне законодавство. Зокрема, Закон “Про оборону України” визначає порядок дій у разі збройної агресії та збройного конфлікту. Але збройний конфлікт може відбуватися на державному кордоні або всередині держави. Отже, дії держави в цих випадках суттєво відрізнятимуться. Аналогічно, збройна агресія може призводити до локальної або регіональної війни, вона може бути наслідком збройного конфлікту всередині держави (приклад, події в Північній Африці). Наслідки таких конфліктів також суттєво відрізнятимуться.

<sup>7</sup> Див., наприклад: Фобії влади у новій воєнній доктрині; Нова військова доктрина зробить Україну беззахисною; Військова доктрина: влада проти громадян?; Україна держит оборону (посилання 4).



Під час розробки Доктрини в основу було покладене чітке розуміння принципово нового, більш варіативного та закамуфльованого механізму виникнення сучасних воєнних конфліктів, головними рисами якого є:

- специфічна послідовність розвитку воєнного конфлікту:
  - ♦ підтримка із-за кордону внутрішніх політичних сил (фінансування, навчання методам і прийомам громадянського опору, підготовка спеціальних воєнізованих загонів);
  - ♦ озброєння внутрішніх політичних сил усіма доступними засобами, в т.ч. через нелегальне постачання легкого озброєння, і сприяння таким чином створенню незаконних збройних формувань;
  - ♦ проведення незаконними збройними формуваннями терористичних актів або провокацій із застосуванням зброї проти поліцейських сил держави або мирного населення іншого віросповідання, іншої національності тощо, захоплення окремих адміністративних територій;
  - ♦ вимушена силова реакція держави на терористичні акти і провокації, у т.ч. із застосуванням збройних сил;
  - ♦ світова інформаційна кампанія з дискредитації політичного режиму, фіксування його антинародного характеру;
  - ♦ пряма збройна агресія проти держави навіть без дозволу Ради Безпеки ООН;
- різноманітність інструментів, що використовуються під час ескалації напруженості зовнішніх і внутрішніх відносин (передусім інформаційно-психологічні засоби, політичний, економічний тиск, санкції);
- відмова від захоплення території держави або зміни державного кордону як кінцевої мети конфлікту, прагнення лише політичного та економічного контролю над державною владою, забезпечення доступу до ресурсів країни.

Такі риси спостерігалися у воєнних конфліктах, що виникли після закінчення холодної війни на Балканах та в Перській затоці, а нині спостерігаються в Північній Африці й на Близькому Сході. Не торкаючись питання справедливості того чи іншого воєнного конфлікту, слід зазначити, що збройна агресія ззовні, з точки зору держави, залишається збройною агресією навіть у разі її ухвалення Радою Безпеки ООН, яка на практиці долучається до вирішення конфліктної ситуації лише на останній стадії ескалації воєнно-політичних відносин. При цьому, щоразу “першою сходинкою” конфлікту залишається втручання ззовні у внутрішні справи держави.

До речі, дії із забезпечення вільної від польотів зони в Лівії, визначені в резолюції Ради Безпеки ООН №1973, формально підпадають під поняття агресії, сформульоване 29-ю сесією Генеральної асамблеї ООН в 1974р.<sup>8</sup> І це є ще одним свідченням слабкості міжнародних безпекових організацій, примарності надії на тверді міжнародні гарантії безпеки і, як наслідок, підтвердженням потреби розраховувати лише на власні Збройні Сили.

<sup>8</sup> Агресією є застосування державою збройної сили проти суверенітету, територіальної недоторканності або політичної незалежності іншої держави або в якийсь інший спосіб, несумісний зі статутом ООН.



Враховуючи зниження військової складової напруженості між провідними центрами сили й водночас посилення суперечностей між ними щодо розподілу сфер впливу, а також те, що останні воєнні конфлікти мали саме зазначені риси, в Доктрині зроблено висновок про низьку ймовірність виникнення локальної або регіональної війни в середньостроковій перспективі (ст.13). Отже, головну увагу слід приділяти запобіганню виникненню збройного конфлікту на державному кордоні і всередині держави та, відповідно, спрямовувати підготовку держави і ЗСУ до цих конфліктів.

### **Запобігання виникненню воєнних конфліктів**

Наявність цього розділу акцентує увагу на оборонному характері Доктрини: воєнна політика України спрямована насамперед на запобігання виникненню воєнних конфліктів, тобто на своєчасне виявлення проблемних питань воєнно-політичних відносин та умов, розвиток яких може призвести до воєнного конфлікту. В цьому контексті головними цілями воєнної політики є усунення суперечностей воєнно-політичних відносин, збалансоване скорочення озброєнь і розвиток міжнародних механізмів безпеки. Це є загальноприйнятими базовими компонентами підтримання безпеки.

Основними принципами запобігання виникненню воєнних конфліктів Доктрина проголошує:

- забезпечення обґрунтованості, послідовності та системності воєнної політики;
- дотримання без'ядерного статусу та політики позаблоковості;
- координацію та узгодженість дій на міждержавному рівні.

Перший принцип робить наголос на вимогах до воєнної політики України. Вона має спиратися на ретельний аналіз воєнно-політичних відносин та адекватний прогноз їх розвитку. Воєнно-політичні рішення повинні ухвалюватися виважено й водночас оперативно. Необхідно уникати взаємовиключних, неузгоджених, “політично доцільних” рішень, які не сприяють підвищенню авторитету держави ні на міжнародній арені, ні в суспільстві. Це наше й лише наше суверенне право та обов'язок. З урахуванням того, що роль воєнної сили як засобу розв'язання проблем воєнно-політичних відносин залишається актуальною, Україна має забезпечити суверенну та ефективну воєнну політику, оскільки історія не знає прикладів, коли б одна держава сумлінно забезпечувала державний суверенітет, територіальну цілісність, недоторканність кордонів і недопущення втручання у внутрішні справи іншої держави.

Другий принцип означає, що Україна не має наміру виступати на боці будь-якого світового центру сили. Водночас маємо надію, що цей крок буде гідно оцінений впливовими світовими державами й вони надалі не розглядатимуть Україну як зону геополітичної боротьби.

Проголошуючи принцип дотримання політики позаблоковості, Доктрина зміцнює основу створення атмосфери довіри в регіоні, що є беззаперечною умовою запобігання виникненню воєнних конфліктів. Зазначимо, що відмова України від інтеграції у воєнно-політичній сфері супроводжується активізацією міжнародного співробітництва як одного з найважливіших шляхів запобігання виникненню воєнних конфліктів.



Сьогодні багато експертів ставлять під сумнів ефективність політики позаблоковості, аргументуючи це тим, що за складних економічних умов Україні важко забезпечити оборону власними силами. Найчастіше пропонується приєднання України до однієї із систем колективної безпеки, переважно до Північноатлантичного альянсу. Однак відомо, що в будь-якому військово-політичному союзі існує чітке розмежування впливу, повноважень і спеціалізації країн. Зрозуміло, що у нових членів, особливо тих, які мають слабшу (порівняно з іншими) економіку, шансів впливати на рішення блоку та зберігати державний суверенітет у воєнній сфері дуже мало. Отже, питання, наскільки приєднання України до однієї із систем колективної безпеки є доцільним, на сьогодні залишається риторичним. Навіть деякі відомі американські експерти висловлюють сумніви стосовно доцільності такого рішення<sup>9</sup>.

Згідно із зазначеними принципами, головними шляхами воєнної політики України (в частині запобігання виникненню воєнних конфліктів) є використання переважно “м’яких”, несилкових інструментів, які передбачають активізацію міжнародних відносин і покращення іміджу України як авторитетного міжнародного гравця (ст.17). Це сприятиме посиленню співробітництва та взаємозалежності України з іншими державами, що є фактором зменшення можливості розв’язання проблем за допомогою воєнної сили.

Важливим елементом воєнної політики щодо запобігання виникненню воєнних конфліктів є класифікація намірів або дій інших держав, що створюють передумови для виникнення воєнного конфлікту та застосування воєнної сили проти України (ст.19). Перелік таких дій спирається на закони “Про основи національної безпеки України” та “Про оборону України”. Наприкінці розділу Доктрина визначає дії України в ситуації, коли виникли зазначені передумови (ст.20). Як видно з переліку цих дій, Україна не передбачає застосування воєнної сили для запобігання виникненню воєнних конфліктів. Це ще раз підкреслює оборонний характер Доктрини.

## **Підготовка держави до збройного захисту національних інтересів**

Доктрина базується на трьох головних принципах стосовно підготовки України на випадок воєнного конфлікту (ст.22), а саме:

- оборонної достатності;
- високої готовності;
- системності планування підготовки держави до збройного захисту національних інтересів.

Принцип оборонної достатності має діалектичну природу. З одного боку, він вимагає задоволення потреб підготовки держави на випадок воєнного конфлікту, тобто повного фінансування оборонних потреб держави, а з іншого – обмеження повноти фінансування з огляду на:

- ♦ стан воєнно-політичної обстановки, тобто реальну оцінку та прогнози можливості загрози застосування воєнної сили проти України, – фінансування має бути адекватним реальним потребам;

<sup>9</sup> Див., наприклад: Geopolitical Journey. – Part 6: Ukraine. – [www.stratfor.com/weekly/20101129\\_geopolitical\\_journey\\_part\\_6\\_ukraine](http://www.stratfor.com/weekly/20101129_geopolitical_journey_part_6_ukraine).





♦ економічні можливості держави з урахуванням пріоритету прогресивного соціально-економічного розвитку – Україна не має наміру необґрунтовано милітаризувати власну економіку за рахунок життєвого рівня населення.

Пошук балансу між наведеними різноспрямованими факторами є одним з найскладніших завдань воєнної політики України на найближчу перспективу.

Принцип високої готовності передбачає ефективне переведення держави з мирного на воєнний стан і забезпечення встановленого рівня готовності до застосування ЗСУ та інших військових формувань.

Принцип системності планування передбачає централізоване керівництво на основі цілісної системи стратегій, програм, планів і забезпечення всебічної, чітко скоординованої підготовки держави до збройного захисту національних інтересів.

Основною метою підготовки держави до збройного захисту національних інтересів Доктрина проголошує досягнення рівня обороноздатності, достатнього для стримування інших держав від застосування воєнної сили проти України (ст.21). Отже, Україна не прагне досягнення переваги над іншими державами у військово-технічній сфері.

Мета і принципи підготовки держави до збройного захисту національних інтересів визначають відповідні пріоритети, головна ідея яких полягає у збереженні й відновленні розвитку оборонного потенціалу України в умовах обмежених економічних можливостей (ст.23). Тому першочергова увага надається підвищенню ефективності системи управління та визначенню раціонального сполучення складових оборонного потенціалу: функцій, завдань ЗСУ та інших військових формувань, їх оперативних і бойових можливостей, мобілізаційної та бойової готовності, системи кадрового забезпечення, оборонно-промислового комплексу, системи мобілізаційної підготовки держави, її інфраструктури.

Згідно із Законом “Про оборону України”, Доктрина визначає пріоритети трьох взаємопов’язаних складових підготовки держави до збройного захисту національних інтересів: воєнно-економічної, військово-промислової та військово-технічної. Сферою відповідальності воєнно-економічної складової є ресурсне забезпечення реалізації військово-промислової (розвитку оборонно-промислового комплексу, розробки та виробництва озброєння, військової та спеціальної техніки) та військово-технічної (технічного оснащення ЗСУ та інших військових формувань) політики.

У сфері воєнно-економічної політики Доктрина робить наголос на ресурсному забезпеченні програм реформування й розвитку ЗСУ та інших військових формувань, підвищенні ефективності використання бюджетних коштів (що є вкрай важливим в умовах фінансових обмежень), забезпеченні функціонування та удосконалення мобілізаційної підготовки національної економіки, ЗСУ та інших військових формувань, забезпеченні утилізації надлишкового й непридатного до використання озброєння, військової техніки, боєприпасів і компонентів ракетного палива (ст.26). Головна ідея воєнно-економічної політики – забезпечення адекватності програм реформування й розвитку ЗСУ та інших військових формувань воєнно-політичній обстановці та економічним



можливостям держави, а також досягнення повного й безумовного виконання зазначених програм. Без цього всі добрі наміри залишаться на папері.

Головною ідеєю, яку проголошує Доктрина у сфері військово-промислової політики, є збереження й розвиток вітчизняного оборонно-промислового комплексу на основі інновацій, ефективнішого використання ринкових механізмів, збереження в державній власності ключових підприємств, удосконалення системи мобілізаційного розгортання (ст.28). Усе це дасть змогу упорядкувати та організувати виробництво озброєння, військової та спеціальної техніки, що, своєю чергою, дасть можливість забезпечити виконання програм розроблення, модернізації та закупівлі озброєнь і військової техніки ЗСУ та іншими військовими формуваннями.

У сфері військово-технічної політики Доктрина наголошує на потребі прискорення темпів технічного оснащення ЗС та інших військових формувань (ст.30). Відповідно до пріоритетів, зазначених у Зверненні Президента України до українського народу, головна увага надається автоматизованим системам управління і цифрового зв'язку, високоточним боеприпасам, авіаційній техніці, засобам протиповітряної оборони, бойовим кораблям і ракетним комплексам. Зазначені види озброєнь у сучасних воєнних конфліктах є визначальними для перемоги на полі бою. Сьогодні Україна має науковий і виробничий потенціал для виробництва значної частини з них. Інша частина може вироблятися на засадах військово-технічної кооперації. У сфері військово-технічної політики пріоритетами залишаються також: підвищення технічної готовності озброєнь; розвиток випробувальної бази та полігонів; сумісність вітчизняних озброєнь з відповідними системами провідних держав світу; забезпечення стандартизації та уніфікації озброєнь.

### **Застосування воєнної сили у воєнних конфліктах**

Цей розділ є логічним завершенням попередніх розділів Доктрини. Він визначає головну мету і принципи застосування Україною воєнної сили в разі виникнення воєнного конфлікту.

Метою застосування воєнної сили Україною в разі збройної агресії є не завдання поразки агресорові, а примушення його до відмови від застосування воєнної сили проти України за умов відновлення територіальної цілісності, суверенітету України та забезпечення відшкодування завданих агресією збитків (ст.31). Відсутність у формулюванні мети “завдання поразки агресору” викликана тим, що це лише один з можливих способів досягнення перемоги. Іншим способом можуть бути асиметричні дії, коли противник, попри загальну військову перевагу, буде вимушений відмовитися від агресії. Тобто, тут Україна має можливості для маневру. Водночас завдання поразки агресору не забезпечує логічного завершення конфлікту й відновлення сприятливих умов реалізації життєво важливих національних інтересів України.

У разі виникнення збройного конфлікту (на державному кордоні або всередині держави) метою застосування воєнної сили є досягнення згоди між сторонами конфлікту, роззброєння незаконних збройних формувань, а також відмова від застосування воєнної сили та вимог, несумісних із життєво важливими національними інтересами України.



Серед принципів застосування воєнної сили Україна декларує: незастосування воєнної сили першою, адекватність застосування воєнної сили та масштабу воєнного конфлікту, дотримання норм міжнародного права (ст.32). При цьому зазначається, що Україна не відкидатиме інші, несилові способи вирішення конфлікту.

Базуючись на зазначених принципах і Законах “Про оборону України”, “Про правовий режим воєнного стану”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, Доктрина визначає можливі дії України в разі воєнного конфлікту окремо для різних його видів (статті 33, 34).

Так, у разі збройної агресії або збройного конфлікту на державному кордоні, Україна (крім застосування за призначенням ЗСУ та інших військових формувань) активізує дії в міжнародному інформаційному просторі та звертається до Ради Безпеки ООН, інших міжнародних організацій з метою роз’яснення несправедливого характеру конфлікту та вимогою визнання акту агресії. Слід зазначити, що в разі збройної агресії або збройного конфлікту на державному кордоні Україна не виключає, *по-перше*, перенесення воєнних дій на територію агресора й, *по-друге*, можливості отримання військової допомоги від інших держав і міжнародних організацій. Такі положення, з одного боку, надають військовому командуванню певної незалежності від політичних міркувань під час воєнних дій, з іншого – не обмежують вирішення воєнного конфлікту суто воєнною силою, а вимагають використовувати й інші інструменти.

Слід окремо зазначити, що Доктрина визначає допоміжну роль ЗСУ під час збройного конфлікту всередині держави: Україна застосовує правоохоронні органи, а також залучає військові частини ЗСУ. Це положення базується на чіткому розумінні, що в разі збройного конфлікту всередині держави сил і засобів правоохоронних органів може бути недостатньо для його ефективного вирішення. Іншими словами, ЗСУ мають бути готовими до виконання завдань, аналогічних завданням миротворчого контингенту: локалізації конфлікту, охорони важливих об’єктів, роззброєння незаконних збройних формувань, допомоги мирному населенню тощо. Такі погляди є поширеною міжнародною практикою: більшість держав регіону декларують аналогічну роль збройних сил.

## Висновки та рекомендації

1. Україна – молода держава, яка ще вибудовує ключові державні механізми за складних економічних умов. Але це не зменшує, а, навпаки, збільшує потребу надавати увагу забезпеченню головних національних інтересів: захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності кордонів і недопущенню втручання у внутрішні справи. Без цього жодна нація не може поважати саму себе. Це є головним сенсом, на якому базується нова редакція Доктрини.

2. Останнім часом воєнно-політичні відносини зазнали принципових змін. З’явилися проблеми, пов’язані із втручанням у внутрішні справи, прагненням політичного й економічного контролю над державами та регіонами. Це



відбулося на характері сучасних воєнних конфліктів. На перший план вийшли конфлікти всередині держави, що породжуються внутрішніми політичними, економічними, етнічними та іншими суперечностями й часто підштовхуються ззовні. Кардинальні зміни відбулися в інформаційному просторі, який став невід'ємною частиною воєнно-політичних відносин. Усе це визначило потребу відповідних змін у воєнній політиці України та Доктрини.

3. Об'єктом нової Доктрини є воєнний конфлікт, а її предметом – дії України щодо нього: виявлення, запобігання його виникненню, підготовка до нього та застосування воєнної сили. Такий підхід дає змогу комплексно охопити всі складові воєнної політики держави, логічно поєднати розділи Воєнної доктрини.

Доктрина чітко класифікує дії та наміри держав у сфері воєнно-політичних відносин. Вона має оборонний характер через визначення принципів і шляхів запобігання виникненню воєнних конфліктів. Акцент зроблено на пріоритеті використання Україною невоєнних інструментів. Головним принципом підготовки до збройного захисту національних інтересів Доктрина проголошує принцип оборонної достатності.

4. Уведення в дію Доктрини – це лише перший концептуальний крок, який є базисом для розробки інших документів оборонного планування, зокрема Стратегічного оборонного бюлетеня, Концепції реформування та розвитку ЗСУ.

5. Воєнна політика, як і інші елементи державної політики, потребує ретельного опрацювання всіх деталей та повноцінного наукового супроводження. Потребує вивчення питання розробки рамкового закону, який би визначив цілісну структуру законодавства у воєнній сфері, зокрема – призначення, сферу відповідальності, головні ідеї та зміст окремих законів. Крім того, для забезпечення єдиної термінологічної бази потребують уточнення майже всі чинні закони, які стосуються національної безпеки у воєнній сфері.

Вирішення цих питань дасть змогу прискорити формування принципово нового сектора безпеки і оборони України, який відповідатиме потребам і можливостям держави.



# РЕФОРМУВАННЯ ЗС УКРАЇНИ: ЧЕРГОВІ АМБІЦІЇ ЧИ РЕАЛЬНИЙ ШЛЯХ?

Станіслав ГУРАК\*

2012р. став для Збройних Сил (ЗС) України початком періоду невизначеності. Вперше за більш ніж десятиліття українська армія зустріла новий рік без програми розвитку.

Упродовж минулих 10 років діяли, фактично, дві програми розвитку ЗС України та обидві були виконані лише частково – задекларовані цілі не були досягнуті.

Ситуацію в оборонній сфері сьогодні називають критичною, і такі оцінки лунають не лише на експертному, але й на офіційному рівні: досить проаналізувати головні напрями життєдіяльності національного війська. Це і стан озброєнь та військової техніки (ОВТ), і рівень підготовки, і соціальний захист військовослужбовців.

## Стартові умови для реформування ЗС

2011р. був завершальним для Державної програми розвитку ЗС України на 2006-2011рр. (далі – Держпрограма-2011). Результати її виконання змушують усіх причетних – і керівництво держави, і керівництво Міністерства оборони (МО) – робити вигляд, що такої програми в історії ЗС не існувало. Очікуваних результатів виконання заходів Держпрограми-2011 не досягнуто, стан ЗС не покращився. Навпаки, ситуація лише погіршилася.

Такий результат спричинено низкою як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. Фактом залишається те, що понад 50% заходів Держпрограми-2011 залишилися невиконаними, нарощування бойового потенціалу військ не відбулося, заходи з відновлення, закупівлі та модернізації ОВТ реалізовано лише на 26%.

Серед основних причин фактичного зриву виконання заходів і завдань Держпрограми-2011 найбільш часто згадують щорічне недофінансування потреб МО згідно з визначеними показниками, а також нераціональний розподіл видатків оборонного бюджету та фінансування заходів реформування без урахування їх пріоритетності, що призвели до розпорошення обмежених ресурсів.

Не менш важливим чинником, на думку незалежних експертів, стала недосконалість і неефективність системи оборонного планування та ресурсного менеджменту в оборонному відомстві. Так, за період виконання Держпрограми-2011 керівним складом МО та Генерального штабу (ГШ) безпідставно, в “ручному” режимі приймалися рішення щодо проведення окремих заходів, зокрема з реформування системи органів військового управління.

\* Станіслав ГУРАК – заступник голови правління Центру воєнної політики та політики безпеки, головний редактор журналу “Оборонний вісник”.



Прикладами такого підходу до реформування системи органів управління є організаційні заходи зі створення та ліквідації Об'єднаного оперативного командування та Командування сил підтримки – органів військового управління оперативної та оперативно-стратегічної ланок управління, відповідно.

Наразі доводиться констатувати, що ЗС продовжують функціонувати без урахування ресурсних можливостей держави. Дотриматись одного з головних принципів оборонного планування – відповідності оборонних витрат економічним можливостям держави – не вдалося. Бажання досягти недосяжного, ігнорування загальносвітових закономірностей і звичайної логіки в розподілі оборонного бюджету, нехтування світовими тенденціями розвитку збройної боротьби та їх впливом на склад і чисельність національного війська стали більш важливими причинами нинішнього стану ЗС України, ніж просто недостатнє забезпечення потреб оборонного відомства в ресурсах.

Стан ЗС стрімко погіршується, необхідність рішучих заходів є очевидною, втрачений час лише поглиблює проблеми. Особливо це стосується стану ОВТ, де ситуація вже давно сягнула критичної межі. Насамперед це стосується високотехнологічних озброєнь (літаки, вертольоти, зенітні ракетні комплекси, бойові кораблі та катери) та засобів ураження (боєприпаси, ракети).

Особливість сучасної ситуації полягає в тому, що ЗС вже вичерпали можливості реформування та розвитку шляхом “косметичного ремонту”. Нові зовнішньополітичні реалії потребують кардинальних змін у підходах до військового будівництва, вжиття рішучих заходів з перебудови ЗС і приведення їх структури до сучасних вимог.

Слід зазначити, що нагальну потребу реалізації кардинальних заходів чудово розуміють фахівці МО і ГШ. Після двох років визначення напрямів подальшого розвитку ЗС, пошуку можливих шляхів їх реалізації, були підготовлені концептуальні документи на довго- та середньострокову перспективу. Проекти Стратегічного оборонного бюлетеня (далі – СОБ) та Концепції реформування і розвитку ЗС України на період до 2017р. (далі – Концепція), після проходження внутрішньодержавної тривалої процедури погодження та експертного аналізу, були подані на розгляд Президенту України.

Надто тривалий час підготовки та узгодження цих документів може свідчити про розбіжності щодо напрямів реформування ЗС України. Протягом цього часу проекти СОБ і Концепції зазнали суттєвих змін, порівняно з початковими варіантами.

Представники МО та ГШ стверджують, що затримка в часі їх появи пов'язана з необхідністю врахування всіх конструктивних зауважень і пропозицій. Якщо б “усі конструктивні зауваження і пропозиції” були насправді враховані (а вони не враховані), то це було б цілком слушним виправданням, з огляду на важливість цих документів для подальшого розвитку ЗС України.

Проголошення Україною позаблокового статусу у 2010р. та, як наслідок, потреба кардинальних змін у спроможностях реагувати на реальні та потенційні воєнні загрози стали визначальними умовами для створення нового обриса ЗС. Крім того, докладного аналізу вимагали зміни воєнно-політичного та воєнно-стратегічного середовища, поява нових підходів до застосування збройних угруповань у сучасних війнах і збройних конфліктах.



Проте, базова мета побудови ЗС України, визначена в попередніх програмних документах, залишилася незмінною – “побудова невеликих за чисельністю, боеготових, мобільних, укомплектованих підготовленим особовим складом і всебічно забезпечених ЗС, спроможних адекватно реагувати на виклики та загрози у військовій сфері”. Розбіжності виникають у поглядах на структуру військ, систему управління та зосередження зусиль на розвитку тих чи інших засобів збройної боротьби та відповідних військових структур.

Незмінним залишилося й те, що вкрай малою в середньостроковій перспективі є імовірність розв’язання проти України повномасштабної збройної агресії. Історія дає Україні ще один шанс побудувати нову армію, а не вдаватися до спроби відтворити “зменшену копію” Радянської Армії. Це вже не перший шанс, але чергове зволікання з реформуванням війська несе ризик того, що він може стати для держави останнім.

Проте ситуація, на жаль, розвивається саме так – 2013р. стане другим роком поспіль, який ЗС України зустрінуть без програмного документа розвитку на середньострокову перспективу.

Які ризики управління розвитком ЗС без програми дій?

*По-перше* – позбавлення ЗС нормативно визначених орієнтирів побудови її структури та подальшого розвитку. Як наслідок, майже щотижнево з вуст керівників МО та ГШ лунають наміри створити ті чи інші органи військового управління, з’єднання та військові частини, розробити і прийняти на озброєння ті чи інші зразки військової техніки. Причому, під які цілі все це робиться, наскільки відповідає інтересам держави – невідомо. Окремі з таких дій нагадують непродумані забаганки, а не системні політичні кроки поважних керівників органів військового управління. (Чого варта, наприклад, ідея “пересадити” десантників на мотоцикли?!).

*По-друге* – неефективне та неконтрольоване витрачання обмежених фінансових ресурсів. Кошти витрачаються на поточні потреби без урахування впливу на подальший розвиток ЗС. Так, МО широко розрекламувало започаткування будівництва нових катерів для Військово-Морських Сил (ВМС), але для виконання яких завдань вони будуть придбані – не визначено. Розрахунки наслідків таких рішень для підвищення рівня боєздатності ЗС не виконувалися.

## **Позитивні зміни в підходах до розвитку ЗС**

Після критичних зауважень, викладених вище, слід визнати, що аналіз проєктів СОБ і Концепції дає певні підстави для оптимізму. Схоже, що нарешті керівництво ЗС України усвідомило швидкі та масштабні зміни у формах і способах збройної боротьби.

Так, однією з новацій (насправді не зовсім новою), яка пропонується у проєктах згаданих документів, є побудова перспективних ЗС на основі формування та утримання частин постійної готовності, укомплектованих професіоналами – військовослужбовцями-контрактниками. Часи утримання військових організацій скороченого складу, які потребують значного часу та ресурсів на приведення в бойову готовність, відходять у минуле.



Проекти документів пропонують здійснити заходи реформування та розвитку ЗС у два етапи:

- 2012-2013рр. – сформувати перспективний склад та удосконалити систему управління ЗС, оптимізувати їх чисельність, вивільнити військові структури від надлишкового майна та невластивих функцій;
- 2014-2017рр. – завершити реформування та розпочати сталий розвиток ЗС, привести рівень підготовки військ і соціальні гарантії військовослужбовців до параметрів ЗС провідних європейських держав.

Військовим керівництвом також враховано сучасні напрями розвитку збройної боротьби та військових структур. У документах передбачене зосередження зусиль на таких напрямках, як розвідувальне забезпечення операцій, розвиток сил і засобів радіоелектронної боротьби, високоточної зброї та інформаційного протиборства.

Кардинальних змін мають зазнати система органів управління та забезпечення. Сплановано перехід від видового до міжвидового принципу побудови ЗС України. ГШ залишиться головним органом військового управління, до складу якого будуть інтегровані штаби видів ЗС (Сухопутних військ і ВМС – до кінця 2013р.; Повітряних Сил – у 2014р. мірою завершення автоматизації управління черговими силами протиповітряної оборони держави).

Організаційно війська (сили) належатимуть до складу оперативних командувань “Північ”, “Південь”<sup>1</sup> і Командування ВМС. За підрахунками ГШ, це дозволить скоротити в чотири рази кількість органів військового управління, а їх чисельність – майже вдвічі.

Передбачено розподілити бойовий склад ЗС мирного часу за призначенням на Сили постійної готовності та Сили резерву.

Крім того, у проектах СОБ і Концепції відзначається необхідність забезпечення спроможності ЗС адекватно реагувати на реальні та потенційні воєнні загрози за рахунок асиметричних дій. З цією метою передбачене формування Сил спеціальних операцій ЗС України.

У цілому, слід зазначити, що задекларовані цілі є досить амбітними, сміливими й відповідають сучасним світовим тенденціям. Готовність вищого військового керівництва до рішучих і нестандартних дій підтверджується новими підходами в управлінні, які запроваджуються в МО та ГШ.

Навіть окремі кроки воєнно-політичного керівництва під час розробки проєктів СОБ і Концепції засвідчили рішучість до дій і готовність позбавитися старих стереотипів. Так, незважаючи на певний спротив “нововведенням”, у зазначених проєктах за основу прийнято відмову від підготовки до масштабних війн, притаманних минулому століттю, та від утримання чисельної армії мобілізаційного типу.

З цією метою сплановано, як уже зазначалося, перехід на міжвидовий принцип побудови ЗС, усунення зайвих і дублюючих ланок управління, відновлення повноцінної бойової підготовки, оновлення ОВТ, а також запровадження європейських стандартів військової освіти, технічного оснащення та всебічного забезпечення військ (сил).

<sup>1</sup> Повинні бути сформовані у 2013р. на базі управлінь 13-го та 6-го армійських корпусів у м.Рівному (ОК “Північ”) і м.Дніпропетровську (ОК “Південь”).





Кошти на втілення запланованого передбачено отримати за рахунок зменшення видатків на утримання, яке буде досягнуто шляхом позбавлення від надлишкових військового майна та фондів військових містечок, а також запровадження дієвих механізмів вивільнення військових від виконання невластивих функцій, в т.ч. шляхом впровадження аутсорсингу.

Нової якості має набути підготовка військ. Насамперед за рахунок підвищення інтенсивності, удосконалення її матеріально-технічної бази та використання комп'ютерних, навчально-тренувальних, тренажних комплексів і моделюючих систем.

Комплектування військових частин ЗС винятково військовослужбовцями за контрактом передбачається вже з 2014р.

### **Сумніви та застереження**

Дійсно, плани розвитку оборонних спроможностей держави могли б стати приводом для оптимізму, але невдалі попередні спроби реформувати та вивести ЗС України на якісно новий рівень викликають серйозне занепокоєння щодо здатності реалізувати заявлені плани.

#### **Що насторожує?**

Недостатня обґрунтованість підходів до визначення складу ЗС України. Під час підготовки попередньої Програми аргументом скорочення чисельності особового складу ЗС було намагання якнайшвидше інтегруватися до євроатлантичної системи колективної безпеки. Проте, за умов набуття Україною позаблокового статусу більш масштабне скорочення ЗС не було достатньо аргументоване та роз'яснене суспільству – можливо, тому, що керівництво держави не готове взяти на себе пов'язані з цим ризики.

Наступним чинником, який може стати на заваді успішній реалізації планів, є невирішеність питань з розмежування функцій і повноважень між МО та ГШ. Ця проблема поступово перетворюється на хронічну хворобу, загострюючись після приходу до МО або ГШ досить амбітних команд управлінців. За нового керівництва держави вирішити її не вдалося. Брак однотайності в підходах МО та ГШ до вирішення принципових питань не сприятиме ефективному здійсненню заходів реформування та розвитку ЗС.

Нагальною є потреба зосередження уваги ще на одному питанні – розвитку ОВТ. Проекти СОБ і Концепції не дають детальних відповідей на питання про напрями і пріоритети їх розвитку – за рахунок яких нових спроможностей, за умов загального скорочення чисельності особового складу та очевидного зниження рівня технічної готовності ОВТ внаслідок морального та фізичного старіння, вдасться забезпечити необхідний рівень боєздатності ЗС України. Лише за рахунок ремонту та модернізації наявних ОВТ навряд чи вдасться досягти задекларованого результату. При цьому, масштабна закупівля нових озброєнь власного або іноземного виробництва потребує значно більших обсягів оборонного бюджету, ніж це передбачається навіть у проектах згаданих документів.

Проблема забезпечення потреб ЗС набуває критичного значення, враховуючи, що під час підготовки проектів СОБ і Концепції розробниками були закладені показники фінансування, які перевищують прогнози Уряду. Отже,



у 2010-2012рр. фінансові потреби ЗС задовольнялися на 40-50% від мінімальних. Надалі суттєве зростання оборонних видатків можливе лише за умов справжнього економічного прориву держави, що також є малоймовірним. Отже, дотримання загальноприйнятих принципів розподілу оборонного бюджету (50% – утримання особового складу, 30% – придбання ОВТ, 20% – підготовка) ще довго залишатиметься мрією і однією з головних причин невиконання планів реформування та розвитку ЗС.

Незважаючи на це, у проекті Концепції немає відповідного фінансово-економічного обґрунтування заходів, що пропонуються. Це зумовлює сумнів у реалістичності здійснення цілої низки кардинальних, найбільш ресурсно-витратних заходів з реформування ЗС, зокрема:

- реформування органів військового управління;
- скорочення значної кількості військових частин і чисельності особового складу ЗС (зі 192 тис. до порядку 100 тис. осіб);
- відмова від строкової військової служби з 2014р.;
- підвищення рівня соціальних гарантій і розміру грошового утримання військовослужбовців до рівня провідних європейських держав;
- оновлення і модернізація ОВТ.

Навіть побіжний аналіз обсягу заходів, що пропонуються проектом Концепції, свідчить про неможливість їх реалізації в межах прогнозних показників видатків із загального фонду державного бюджету на потреби оборони, які визначені Кабінетом Міністрів України. Особливої актуальності це питання набуває наразі, коли Державним бюджетом України на 2013р. передбачені видатки на потреби ЗС менші не лише порівняно з мінімальними потребами, але й навіть порівняно з попереднім 2012р. Тобто ще не затверджені проекти СОБ і Концепції вже вимагають коригування в частині виконання окремих заходів.

Крім того, виникає ряд застережень стосовно безпосередньо військових аспектів реформування ЗС. Одне з головних застережень стосується реалістичності заходів з реформування органів військового управління. Брак відповідного наукового обґрунтування та опрацювання під час командно-штабних навчань найбільш проблемних питань переходу на нову систему управління змушують сумніватися у доцільності поспішного її запровадження. Посилання на навчання “Перспектива-2012” і науково-практичну конференцію, проведено за його результатами, є не зовсім коректними, оскільки **спрямовані на підтвердження вже прийнятих рішень**, а не на проведення дослідження як такого.

Проектом Концепції заплановано вже протягом 2012-2014рр. розформувати командування видів ЗС, управління армійських корпусів і низку інших органів військового управління. При цьому, детальний аналіз спроможності новостворених оперативних командувань виконувати функції з планування, застосування, підготовки та всебічного забезпечення різномірних військ (сил) не проведено. Наслідком такого підходу може стати втрата стійкості системи управління.

Водночас, за висновком Національного інституту стратегічних досліджень, додаткового опрацювання вимагають питання передачі до ГШ повноважень з



управління застосуванням сил протиповітряної оборони в рамках єдиної системи протиповітряної оборони держави. Особливої актуальності це питання набуває з огляду на стійку світову тенденцію інтеграції сил і засобів, що можуть виконувати завдання в повітряному та космічному просторі. Тож принаймні суперечливим виглядає положення Концепції про перетворення Командування Повітряних Сил на штаб виду ЗС без збереження за ним функцій оперативного управління.

За сучасних умов одним з найбільш дієвих та економічно доцільних шляхів підвищення оперативних спроможностей ЗС є автоматизація управління військами (силами) і зброєю. У проекті планів зі створення Єдиної автоматизованої системи управління ЗС це питання знайшло своє гідне місце, але спроби створення комплексної автоматизованої системи без відповідного її ресурсного забезпечення можуть знову призвести до марнування бюджетних коштів і побудови лише окремих складових системи, які не дозволять досягти очікуваного ефекту. Так, вже на 2013р. у бюджеті МО на створення Єдиної автоматизованої системи управління ЗС замість обґрунтованої суми 425 млн. грн. сплановано 27,3 млн. грн., тобто 6,4% необхідного обсягу.

Крім того, дещо декларативним, з огляду на фінансово-економічні можливості держави, виглядає визначене у проекті Концепції завдання з нарощування до 2017р. потенціалу стримування за рахунок високоточної зброї повітряного, наземного та морського базування. На цей час в Україні немає достатнього науково-технологічного потенціалу для створення такої зброї у визначений термін, а прогнози стосовно закупівлі відповідних озброєнь іноземного виробництва є безпідставно оптимістичними. Як, до речі, і сподівання позбавитись упродовж 2013р. тягаря надлишкового військового майна та невластивих функцій, що розглядається як джерело якщо не надходження, то економії фінансових ресурсів.

Досвід отримання негативних результатів внаслідок започаткування масштабних реформ у ЗС без реалістично спланованого ресурсного забезпечення вже є. Проте, попередні плани не мали на меті настільки радикальні зміни в найбільш чутливій для військового організму сфері – системі управління. Поспішність і недостатня обґрунтованість заходів – за умов, коли стара система буде зруйнована, а нова ще не створена – це прямий шлях до втрати управління та керованості ЗС загалом.

Подібні помилки в інших сферах і дещо меншого масштабу раніше вже траплялися. Наприклад, заходи з реформування системи матеріально-технічного забезпечення ЗС (розформування Озброєння і Тилу МО, формування і наступна ліквідація Командування сил підтримки, формування нового Озброєння і Тилу ЗС), на думку експертів, значно погіршили керованість та якість матеріально-технічного забезпечення ЗС.

Отже, безсистемні та не забезпечені відповідними ресурсами заходи реформування системи органів військового управління оперативно-стратегічної та оперативної ланок управління ЗС, а також прийняття рішень поза межами програмних документів, без належного обґрунтування можуть призвести до порушення стійкості системи управління військами (силами) та нерационального використання вкрай обмежених ресурсів, що виділяються з державного бюджету.



## Висновки

Постає нагальне питання – що робити за цих умов?

Необхідно змінити самі підходи до розробки основних плануючих документів та їх виконання. Немає сенсу розробляти програми під віртуальні, нереалістичні показники, не підкріплені економічними можливостями держави.

Концептуальні і програмні документи реформування та розвитку ЗС повинні мати чітку прив'язку потрібних результатів до конкретних обсягів фінансування. Можливо, доцільною є розробка програм розвитку за кількома варіантами (т.зв. магістральний підхід), кожен з яких характеризується відповідними показниками розвитку ЗС, залежно від ресурсного забезпечення.

Світ сьогодні швидко змінюється – і з метою адекватної відповіді на нові виклики ЗС України мають бути готовими до виконання завдань сьогодні, а не в перспективі. Звичайно, все та одразу отримати неможливо. За умов жорстких ресурсних обмежень, реформування ЗС має відбуватися від їх наявного стану до визначеного перспективного вигляду невеликими кроками, на кожному з яких ефективність функціонування ЗС має бути за можливостями максимальною.

За цих умов зростає роль визначення напрямів і пріоритетів розвитку ЗС – забезпечених відповідними обсягами ресурсів, високою виконавською дисципліною і відповідальністю. Усі заходи з реформування ЗС мають бути технологічно пов'язаними та сумісними за ресурсами, часом, виконавцями, результатами. Все це має складати зміст програм розвитку і планів забезпечення та застосування ЗС.

Для забезпечення ефективного використання виділених ресурсів програми і плани, процеси їх реалізації повинні супроводжуватися відповідними механізмами контролю та забезпечення прозорості. З цією метою у програмах і планах мають бути визначені вимірювані параметри, що повною мірою характеризують проміжні та кінцеві результати.

Сучасні реалії вимагають від керівництва МО та ГШ не лише здатності до підготовки та реалізації нестандартних рішень, але й дотримання певних стандартів і принципів управлінської діяльності, розподілу обмежених ресурсів на забезпечення належного рівня боєздатності та розвиток ЗС.

# СПОДІВАННЯ НА ПРИХОВАНИЙ ПОТЕНЦІАЛ: ЛЮДСЬКИЙ ФАКТОР У РЕФОРМУВАННІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

ЛІ ГЕЙБЛ\*

*“Найбільш поширений товар у цій країні –  
це нереалізований потенціал”*

*(приписують К. Куліджу, 30-му Президенту США)*

Часто можна почути, що Україна має великий потенціал. Якби вона змогла подолати такі проблеми, як корупція, неповага до верховенства права та розбіжності в самоідентифікації між східними та західними регіонами, то вона б могла нарешті його реалізувати. Як і багато інших аспектів урядування в Україні, це “корозійне” середовище з’їдає потенціал українських Збройних Сил (ЗС). Крім того, загальний брак уваги до армії з боку Уряду спричиняє поступову ерозію багатьох потенційних можливостей ЗС. Це особливо актуально стосовно техніки та інфраструктури.

Але, незважаючи на ці тривожні тенденції, спостерігається кілька реальних напрямів, за якими потенціал ЗС України поступово зростає у сфері, якою не може нехтувати жоден військовий: це – люди. В основі ефективності будь-якої організації полягає поєднання можливостей людей і якості використання цих можливостей. Те саме можна сказати і про українську армію, яка наразі перебуває у стані перетворення на військо західного зразка<sup>1</sup>. Для того, щоб процеси трансформації відбувались ефективно, ЗС України потрібні кадри, здатні функціонувати згідно з західними військовими стандартами, а їх здібності мають бути належно використані як керівництвом ЗС, так і Урядом України.

Українські ЗС поступово будують такі можливості у співробітництві із західними військовими. Але, поки вони не будуть використані повною мірою, зберігатиметься проблема повільно зростаючого та нереалізованого кадрового потенціалу. Людський, або ж кадровий потенціал ЗС України міг би зростати швидше, якби на національному рівні держава розуміла критичну важливість армії для захисту України. Він міг би динамічніше розвиватися, якби ЗС швидше позбулися радянського стилю керівництва. Певні можливості для збереження та, можливо, розвитку й реалізації вже наявного кадрового потенціалу ЗС мають. Якщо Україна

\* Лі ГЕЙБЛ – полковник (у відставці) Армії США, служив помічником військового аташе в Україні (1996-1999рр.), керівником Відділу оборонного співробітництва в Україні (2003-2006рр.) та військово-вим аташе США в Україні (2010-2012рр.). Висловлені погляди є думкою лише автора, а не Уряду США.

<sup>1</sup> В.Замана, начальник Генерального штабу ЗС України: “Наша мета – в короткі строки побудувати нову армію європейського типу”. – *Defense Express*, 29 травня 2012р., <http://www.defense-ua.com>.



планує колись перетворити свою армію на сучасні ЗС, то західні країни можуть допомогти зберегти і примножити кадровий потенціал, який для цього дуже знадобиться.

### **Прихований потенціал**

Попри факт постійної деградації окремих складових оборонного потенціалу (наприклад, старіюча військова техніка), кадровий потенціал ЗС України певним чином зміцнюється. Це поступове, дещо нерівномірне та недостатньо використуване зміцнення потенціалу відбувається завдяки тому, що ЗС України вже понад 15 років наполегливо співпрацюють із західними країнами, уряди яких готові витратити ресурси, щоб поділитися з Україною західними військовими ідеями та методиками. Крім того, розвиток потенціалу, можливо, стимулюється сучасними потребами і скороченням, змушуючи українське військове керівництво приймати рішення за західним зразком з поступовою оптимізацією складу і структури сил.

Якщо уважно подивитися на особовий склад ЗС України, то можна побачити низку обнадійливих тенденцій. Численні контакти з представниками західних армій, значне число українських військових, які отримали користь від таких контактів, поступове колективне ослаблення зв'язку або дистанціювання від радянського досвіду та послідовна відмова від призову спричинили кумулятивний ефект. Ці фактори могли також спонукати до раціональних рішень стосовно вибору моделі українського війська на користь західного зразка.

### **Контакти із Заходом**

З плином часу дедалі більше українських військових контактують з військовими Заходу. Після здобуття Україною незалежності в 1991р., НАТО і країни-члени намагалися залучити ЗС України до співпраці практично з усіх можливих питань у сфері оборонної діяльності. Тому слушно було очікувати, що така безперервна взаємодія протягом тривалого часу сприятиме змінам в уявленнях про підходи до військової справи. Україна була загалом відкрита для співробітництва, що дало тисячам українських військових можливість хоча б трохи ознайомитись із західними військовими концепціями. Так, сотні українців отримали змогу закінчити різні військові курси, організовані США<sup>2</sup>. Крім того, США, Польща, Велика Британія та інші західні країни влаштовували заходи меншого чи більшого масштабу – від зустрічей зі старшими офіцерами з інших країн до міжнародних навчань за участі тисяч українських військовослужбовців. Це співробітництво заохочує українців взаємодіяти з військовими інших країн у різних ситуаціях – від глибокого на тривалий час занурення в культуру до коротких зустрічей і нарад під час навчань. Таке життя офіцера кардинально відрізняється від служби в радянській армії, де важко було уявити навіть розмови з військовослужбовцем з країни НАТО. Попри складність демонстрації результатів такого співробітництва в цифрах і зменшення позитивного ефекту через передчасне звільнення офіцерів із західним досвідом, загалом відбувається поступове зростання кадрового потенціалу ЗС України.

<sup>2</sup> Discussion with Lieutenant Colonel Shannon McCoy, U.S. Army, Chief of the U.S. Office of Defense Cooperation, (Kyiv; 2009). cited by Espinas, Gary D. in "Rethinking Russia: Ukraine's Defense Engagement with the United States" (Website). Columbia School of International Affairs Journal of International Affairs 63, no.2 (Spring/Summer 2010), <http://jia.sipa.columbia.edu/Ukraine-defense-engagement-united-states>.



Одним з аспектів міжнародного співробітництва, що сприяє зміцненню людського потенціалу ЗС України завдяки набутому досвіду, є участь України в численних операціях під егідою ООН, ЄС і НАТО. Згідно з Білою книгою, станом на кінець 2011р., 468 українських військових брали участь у дев'яти міжнародних операціях ООН, ЄС і НАТО<sup>3</sup>. Участь у таких місіях дає українцям можливість з набуття досвіду реальних операцій та освоєння процедур НАТО, ЄС і ООН. Але, як і на інших напрямках зміцнення кадрового потенціалу ЗС, цей процес відбувається повільно через відносно невелику частку українських військових, які беруть участь у міжнародних операціях. За винятком місій в Косово та в Африці, більшість українських контингентів є дуже невеликими. Це означає, що може знадобитися багато часу для поширення цього досвіду у відомстві в цілому та його позитивного впливу на людський потенціал.

### **Час**

Час, на додачу до міжнародного досвіду, працює на те, щоб ЗС України дедалі більше віддалялися від радянської спадщини. Число українських військових, які знають із власного досвіду, як було раніше, повільно, але впевнено зменшується, а тих, у кого немає таких спогадів, потроху збільшується. Звичайно, досвід не повинен бути причиною для критики тих, хто служив у радянській армії лише через те, що вони його пам'ятають. Багато таких українських військових рішуче підтримують розвиток українських ЗС за західним зразком.

Утім, слід пам'ятати, що радянський дискурс все ще властивий багатьом аспектам життя українських військових. Деякі риси радянської епохи могли бути не обов'язково шкідливими, але вони спонукають сучасну українську армію вважати себе наступницею радянської. Наочною демонстрацією є головна роль, що надається ЗС України у святкуванні радянської перемоги у Другій світовій війні. Інший неоднозначний приклад – це стиль роботи офіцерів за відсутності професійного сержантського складу (про ці аспекти йтиметься далі). Зовсім не факт, що зі зникненням особистісних спогадів про службу в радянській армії українські військові якимось чином автоматично опанують нові навички без планомірної трансформації. Без вольового цілеспрямованого прагнення до змін, командирські навички радянської епохи, швидше за все, збережуться, оскільки вони природно передаватимуться через покоління офіцерів. Але можна стверджувати, що коли оборонне відомство в цілому нарешті позбудеться спогадів про радянське минуле, то це дещо полегшить планові зміни в діяльності всього відомства.

### **До добровільної армії**

Третій шлях поступового зростання кадрового потенціалу ЗС України – це співвідношення числа добровольців (або контрактників) і числа призовників. Відсоток контрактників у 2006-2011рр. коливався в межах 45-53%. На кінець 2011р. співвідношення контрактників і призовників становило 50% на 50%<sup>4</sup>. Крім зменшення негативного сприйняття армії в українському суспільстві через незадовільні умови

<sup>3</sup> Біла книга 2011: Збройні Сили України. – Київ, МО України, 2012, с.63, <http://www.mil.gov.ua>.

<sup>4</sup> Там само.



служби українських призовників, це може спричинити якісне покращення особового складу. Призовники – не завжди і не всі погані солдати, але контрактники зазвичай краще мотивовані робити свою справу, ніж ті, кого до цього примушують. Можливо, якщо така перспектива призведе до покращення іміджу ЗС у суспільстві, де будуть поширюватися розповіді про гідну, шановану, добре оплачувану службу в українському війську, то належне фінансування українського війська стане політично більш прийнятним.

### **Ефект кадрового потенціалу, створеного завдяки співробітництву із Заходом**

Такий розвиток людського потенціалу неодмінно повинен був принести певні результати чи ознаки, які б свідчили, що в українській армії є можливості застосування досвіду, набутого завдяки співробітництву із Заходом. Деякі свідчення того, що західні ідеї були проаналізовані та певною мірою сприйняті, можна побачити у планах реструктуризації ЗС України. Двома ознаками цього є плани переходу ЗС України до системи об'єднаних (тобто багатовидових) оперативних командувань і рішення про створення корпусу професійних сержантів і старшин.

Мірою подальшого скорочення, українське військо переживає численні структурні зміни. За останніми повідомленнями, наступним етапом цього процесу буде створення двох оперативних командувань і командування Військово-Морських сил, яким будуть підпорядковані практично всі частини ЗС України. Крім того, командування видів ЗС будуть повністю позбавлені функцій оперативного управління<sup>5</sup>. Хоча подробиці поки невідомі, а концепцію ще належить реалізувати, напрошується аналогія зі структурами західних об'єднаних оперативних командувань і роллю видів ЗС як постачальників сил і засобів, а не елемента структури оперативного управління.

Ще одним західним принципом, прийнятим і частково впровадженим, є створення професійного сержантського корпусу. Це постійна тема військового співробітництва між військовими НАТО та України впродовж понад 15 років<sup>6</sup>. Коли Радянський Союз розпався, ідея професійного сержантського складу, який міг би командувати військовими підрозділами разом з офіцерським корпусом, здавалась абсолютно непринятною. Попри повільні темпи і труднощі реалізації цієї концепції, рішення створити професійний сержантський корпус є суттєвим зрушенням у ментальності, порівняно з тим станом, в якому перебувало українське військо відразу після відокремлення від радянської армії.

### **Обмеженість зростання**

Усе зазначене вище дає підстави стверджувати, що кадровий потенціал ЗС України зростає, але, водночас, виникають і проблемні питання. Чому це зростання є таким повільним? Чому українські ЗС недостатньо використовують накопичений людський потенціал? Вбачаються дві головні групи чинників, які заважають зростанню та розкриттю цього потенціалу: (а) очевидне

<sup>5</sup> В.Замана (посилання 1). "Структуру Збройних Сил України планується змінити". – Сайт МО України, 29 листопада 2012р., <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=26595>.

<sup>6</sup> Polyakov L. *U.S.-Ukraine Military Relations and the Value of Interoperability*. – Carlisle, Pennsylvania: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2004, p.29-30, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=590>.





ставлення частини Уряду України до ЗС як до чогось малокорисного; (б) деякі шкідливі радянські рудименти, які залишилися в українських військових традиціях.

### **Обмежене бачення потреби у ЗС**

Уряд України, здається, розглядає армію як інструмент обмеженої користі, і тому ЗС отримують недостатню уваги та ресурсів. Аналізуючи бюджетні оборонні видатки останніх років можна припустити, що український Уряд не бачить навіть потреби у війську, здатному захистити Україну. Офіційно головним завданням ЗС України є реагування на загрози територіальній цілісності країни<sup>7</sup>. Але це завдання не підкріплене фінансуванням на рівні, що забезпечив би належну підготовку, утримання та оновлення техніки, не кажучи вже про фінансування реформ ЗС України. Так, у Білій книзі 2010, зазначено: “Для підвищення мотивації та привабливості військової служби потрібна належна державна підтримка, направлена як на забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців, так і належного рівня їх професійної підготовки”<sup>8</sup>. Причому, головним чинником виникнення проблеми із залученням контрактників вважається недофінансування протягом кількох років відповідної програми. Можливо, оцінивши загрози безпеці та інші пріоритети, Уряд України вирішив прийняти ризик і не виділяти реальних ресурсів на належне фінансування ЗС. Натомість керівництво воліє вирішувати питання зовнішньої безпеки іншими шляхами, зокрема через зовнішню та торговельну політику. Складається враження, що більшість українських урядовців бачать у ЗС інструмент зміцнення міжнародних позицій України через відрядження невеликих військових контингентів у складі багатонаціональних коаліцій для участі в різноманітних миротворчих операціях. Участь у багатонаціональних коаліціях і добра міжнародна репутація, звичайно, потрібні, але армія призначена не лише для цього. ЗС потребують фінансування для реформ, які дозволять їм виконати головну місію – захист України.

Краще фінансування ЗС допомогло б використати збережений кадровий потенціал або прискорити його зростання. Кошти на виплату конкурентоспроможних на ринку праці зарплат привабили б більше добровольців і дозволили б профінансувати витрати на перехід до повністю контрактної армії. Краще фінансування також дозволило б виконати деякі із зазначених вище планів створення структури об'єднаних оперативних командувань. Це створило б основу для ефективного використання можливостей кадрового потенціалу, що зароджується, запровадивши таку організацію діяльності, яка дає можливість використати західні принципи оперативного командування та управління, засвоєні в рамках співробітництва українських військових із західними країнами.

### **Радянські рудименти**

Крім недостатнього розуміння потреби у ЗС, зростання кадрового потенціалу гальмується також тим, що ЗС, очевидно, не зовсім позбулися радянського стилю керівництва. В цьому завжди спостерігалася відмінність між західними та українськими військовими під час спільних заходів. У контексті теми цієї статті, під радянським стилем керівництва розуміється надмірна централізація процесу

<sup>7</sup> Закон України “Про Збройні Сили України”.

<sup>8</sup> Біла книга 2010: Збройні Сили України. – Київ: МО України, 2011, с.42, <http://www.mil.gov.ua>.



прийняття рішень, що супроводжується недостатнім делегуванням повноважень і низькою довірою до підлеглих. Молодші командири обмежені у праві приймати рішення, що стримує їх розвиток як лідерів. Коли підлеглі роблять помилки, цю ситуацію рідко розглядають як можливість допомогти їм навчатися. Це, природно, стримує ініціативу і творчість командирів, веде до пасивності, яка гальмує розвиток кадрового потенціалу та залишає його нереалізованим.

Порівнюючи американський та український стиль керівництва, Л.Поляков слушно зауважує:

“Прийнято скаржитися на “українську тенденцію до надмірної централізації прийняття й виконання рішень”, що різко контрастує з американськими доктринальними військовими стандартами стосовно “централізованого планування й керівництва та децентралізованого виконання”. Деякі американці визнають, що справа не просто в поганих командирах з поганими лідерськими якостями, а в культурній та організаційній тенденції, яку підсилює радянський спадок надмірної централізації. А це засмучує багатьох, хто бачить у цьому перешкоду ефективному плануванню і успіху реформ загалом”<sup>9</sup>.

Це не означає, що за останні 20 років не було прогресу, особливо враховуючи участь українських військових у міжнародних навчаннях, взаємодію з військовими інших країн у рамках міжнародних операцій, чи намагання створити професійний сержантський корпус. Але в міжнародних навчаннях та операціях бере участь відносно незначна частина військовослужбовців ЗС України, а сержантський корпус все ще перебуває в зародковому стані.

У неукраїнського оглядача іноді виникає враження, що в ЗС України все ще зберігається радянський стиль керівництва. Якщо таке враження вірне, то людський потенціал залишатиметься недорозвиненим і нереалізованим. Це припущення важко обґрунтувати, але мені неодноразово доводилося чути, як українці – іноді напівжартома, іноді серйозно – кажуть, що в Україні “ініціатива карається”. Хоча, я також зустрів чимало творчих, розумних українських командирів, готових виявити ініціативу, – це символ невикористаного кадрового потенціалу ЗС.

Об’єктивну відповідь на питання, наскільки повно передові командирські навички застосовуються в українській армії, можуть дати лише українські військові. Можна поставити питання по-іншому: чи досить послідовно західні стандарти управління, що надають більші повноваження командирам нижчої ланки, застосовуються в суто українських умовах (тобто не лише в заходах співробітництва із західними військовими), щоб поширитись у військах і тим самим зміцнити кадровий потенціал?

### **Збереження кадрового потенціалу, його прискорене зростання та використання**

Якщо український Уряд колись надасть достатнього пріоритету належному ресурсному забезпеченню сектору оборони, то ЗС України отримають можливість розвитку та капіталізації накопиченого кадрового потенціалу. Щоб бути готовими до цього, зберегти кадровий потенціал і, можливо, навіть прискорити темпи його зростання в надії на майбутнє використання, необхідно працювати над вихованням командирів нижчої ланки серед молодих офіцерів і новоствореного професійного сержантського корпусу, надалі співпрацювати з країнами НАТО, наполегливо застосовуючи плоди такого співробітництва.

<sup>9</sup> Polyakov (посилання 6), с.48-49.



## Виховання лідерів

Щоб зберегти та розвинути кадровий потенціал, слід насамперед плекати принципи військового керівництва, що сприяють продукуванню вдумливих, творчих командирів, ініціативних і здатних вчитися на своїх помилках. Хоча деякі помилки тягнуть серйозні наслідки, а деякі заслуговують на покарання, головну увагу в роботі над помилками слід надавати вихованню з молодих офіцерів і сержантів кращих командирів. Як зазначено вище, тут є успіхи, але, схоже, що для створення такої атмосфери керівництва в усіх ЗС України ще багато належить зробити. В центрі цих зусиль має бути практичне надання більших повноважень командирам низової ланки. Наприклад, командирам ротного та батальйонного рівня слід надати повне право визначати програми підготовки своїх підрозділів, виходячи з поставлених завдань. Іншим ключовим елементом виховання молодих командирів буде повне виконання наявних планів створення професійного сержантського складу у ЗС України.

Щоб досягти переконливого результату, процес делегування повноважень донизу має супроводжуватися змінами в системі військової освіти на користь західних підходів до прийняття рішень. Справді реформована система військової освіти має фундаментальне значення для тривалих та ефективних військових реформ, не кажучи вже про ключові інвестиції в кадровий потенціал ЗС України. Вже було багато розмов про співробітництво між військовими навчальними закладами України і країн НАТО, є окремі заклади, де навчають прийняттю рішень за західними стандартами. Але поки що передчасно стверджувати про повний відхід від радянського математично-алгоритмічного підходу до прийняття тактичних військових рішень на користь нематематичного аналітичного підходу, властивого, за термінологією Армії США, порядку дій командира з управління військами (*Troop Leading Procedures, TLP*) і процесу прийняття військових рішень (*Military Decision Making Process, MDMP*). Ці методики дозволяють командирам усіх рівнів ретельно аналізувати бойове завдання та визначати способи її виконання.

Окремі навчальні заклади МО України вже запровадили певні елементи, що дають військовим можливість навчитися західним методикам прийняття рішень. У Національному університеті оборони України функціонує Курс офіцерів багатонаціональних штабів та інші курси для українських військових у рамках підготовки до участі в міжнародних операціях, де навчають за західними методиками. Викладачі зазначеного Курсу багато взяли від співробітництва з країнами НАТО та сумлінно намагаються передати ці знання слухачам<sup>10</sup>. Внесення принципів, яким навчають у рамках Курсу, до програм оперативно-тактичної та оперативно-стратегічної підготовки, дало б українським офіцерам ЗС розуміння західного процесу прийняття військових рішень.

Львівська Академія сухопутних військ співпрацює з американськими фахівцями з метою надання своїм курсантам уявлення про *TLP*<sup>11</sup>. Хоча ці методики

<sup>10</sup> Курс офіцерів багатонаціональних штабів, [http://www.naou.mil.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34%3A2012-03-22-09-04-14&catid=22%3A2012-02-09-07-53-15&Itemid=1&lang=ua](http://www.naou.mil.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=34%3A2012-03-22-09-04-14&catid=22%3A2012-02-09-07-53-15&Itemid=1&lang=ua).

<sup>11</sup> Про роботу американських експертів з використанням методик навчання командуванню та управління *TLP* та *MDMP*, що використовуються в навчанні з комп'ютерним моделюванням у США, див.: Міжнародне військово-співробітництво. – Сайт Академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, <http://www.asv.gov.ua/content.php?lang=uk&page=11>. Див. також: Рудковський В. "Стратегічні ігри військових". – Офіцер України, №4, 2011, с.8-9, [http://asv.mil.gov.ua/content/officerukraine/officerukraine3\\_2011.pdf](http://asv.mil.gov.ua/content/officerukraine/officerukraine3_2011.pdf). У статті наочно демонструється використання американських програм *Joint Conflict and Tactical Simulation (JCATS)* в Академії СВ ім. гетьмана Петра Сагайдачного.



поки що не стали основою програми навчання, майбутні офіцери мають можливість хоча б трохи ознайомитися із *TLP* західного зразка. Прийняття таких методик, як *TLP* чи *MDMP*, за основу програм підготовки військових навчальних закладів, зокрема академії видів ЗС, допомогло б зберегти кадровий потенціал і надалі сприяло б його зростанню. Це зробило б українських командирів більш затребуваними для трансформації ЗС України у військо західного зразка.

Крім того, мають бути виконані плани стосовно створення сержантського корпусу. В Білій книзі 2011 кілька сторінок присвячені планам розвитку професійного сержантського складу. На цих сторінках наведені Кодекс сержанта, перелік сержантських посад, система звань і схема управління кар'єрою сержантського складу<sup>12</sup>. Якщо виконати всі ці плани, сержантський корпус, виховуючи молодих лідерів, може стати джерелом підвищення кадрового потенціалу.

### **Продовжувати співпрацю**

ЗС України, продовжуючи військове співробітництво з країнами НАТО, вже використовують на практиці один із шляхів збереження і зміцнення людського потенціалу. Попри рішення України не домагатися членства в НАТО, співробітництво загалом зберігається на тому ж рівні, що й за часів, коли Україна прагнула членства в Альянсі<sup>13</sup>.

Продовжуючи співпрацю зі збройними силами країн Заходу, українська сторона повинна робити все необхідне, щоб її результати використовувалися належним чином. Такі дії максимізують ефект військового співробітництва для зміцнення кадрового потенціалу та заохочують західні країни до подальшої співпраці з Україною. Призначення випускників західних військових навчальних закладів на посади, де вони можуть мати корисний вплив, є найпершим прикладом збільшення ефекту співробітництва. Розчарування викликають випадки, коли українського випускника, який пройшов мовну підготовку чи закінчив військові курси за кошт країни-партнера, достроково звільняють з військової служби або призначають на посаду, яка не потребує отриманих за кордоном знань і навичок. Крім того, що такі випадки свідчать про змарнований шанс зміцнити кадровий потенціал, вони можуть спонукати західні уряди до скорочення фінансування програм військового співробітництва з Україною.

Як зазначалося вище, співробітництво не лише зміцнює кадровий потенціал, знайомлячи українських військових із західними методиками, але й пропонує концепції, які можна впроваджувати у ЗС України як основу для подальшого розвитку кадрового потенціалу. Так, результатом військового співробітництва України з країнами НАТО стало прийняття рішення про впровадження ідей контрактної армії і професійного сержантського складу. Отже, всі ці ініціативи, мірою їх реалізації, створюватимуть додаткові можливості для розвитку людського потенціалу.

Важливо зауважити, що це не означає, що Україна має запровадити західні методики чи концепції лише тому, що про це йшлося в рамках військового співробітництва. Випадок з призовом на військову службу є вдалим прикладом

<sup>12</sup> Біла книга 2011 (посилання 3), с.71-73.

<sup>13</sup> Там само, с.55-60; Указ Президента України "Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО на 2012 рік" №273 від 19 квітня 2012р.



концепції, яка добре працює в одних умовах і непридатна в інших. У деяких країнах НАТО зберігається призовна система, в інших її немає. У випадку сучасної України відмова від призову має сенс і дає можливість зосередитися на інших завданнях, наприклад, наборі добровольців, які здатні значно зміцнити кадровий потенціал. Попри складність цього завдання, Україна, оцінивши переваги контрактної армії, завдяки військовому співробітництву з рядом країн НАТО, вирішила відмовитися від призову.

### **Слово до країн НАТО та інших західних країн-партнерів**

Багато країн НАТО вже понад 10 років на тому чи іншому рівні беруть участь у військовому співробітництві з Україною. Хто б не був Президентом, українське керівництво завжди стверджувало, що майбутнє України – із Заходом<sup>14</sup>. Військове співробітництво між Україною і західними країнами є елементом цього вектора, тому важливо, щоб воно продовжувалося. Така взаємодія поступово розширює досвід багатьох українських військовослужбовців, тим самим зміцнюючи кадровий потенціал. Сьогодні взагалі важко уявити суттєвий прогрес військової реформи без співробітництва з країнами НАТО. Але, враховуючи обмеженість бюджетних коштів, може виникнути спокуса скоротити чи навіть скасувати деякі програми співробітництва з Україною. Тому важливо, оцінюючи доцільність продовження військового співробітництва з Україною, пам'ятати про його кінцеву мету та бути готовими до того, що досягнення цієї мети потребуватиме тривалих зусиль і вимагатиме наполегливості.

### ***Пам'ятати про цілі та засоби***

Кінцевою метою військового співробітництва з Україною є зміцнення регіональної стабільності та здатності України робити ефективний внесок до міжнародних операцій. Західним партнерам слід розглядати програми військового співробітництва з Україною з цієї позиції. Шлях до досягнення головної цілі співробітництва з Україною полягає в тому, щоб допомогти ЗС України зрозуміти Захід настільки, щоб це дозволило зробити свідомий вибір на користь відповідних західних методик і концепцій, прийнятних для запровадження під час військової реформи.

### ***Довгострокова перспектива***

Зосередивши увагу на цілях і шляхах військового співробітництва, західним країнам слід усвідомити, що ця співпраця триватиме роками. Програми військового співробітництва за своєю природою потребують багато часу, щоб дати результати. Більшість заходів співробітництва між військовими через високу частку особистих контактів одночасно охоплюють небагато людей. Але кожен з цих контактів може дещо наблизити ЗС України до кращого розуміння західних військових методик і концепцій, зміцнити кадровий потенціал, якого потребують ЗС.

Крім повільності процесу досягнення ефекту від програм військового співробітництва у вигляді запровадження конкретних змін, надання допомоги Україні у здійсненні військової реформи суттєво ускладнюється радянською спадщиною.

<sup>14</sup> Янукович В. "Модернізація України – наш стратегічний вибір". – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України, с.131, <http://www.president.gov.ua>.



З огляду на історичний проміжок української незалежності, прогрес очевидний. Хоча радянські рудименти ще спостерігаються, але у ЗС України вже прийнято низку важливих рішень, які відбивають вплив співробітництва з західними арміями. Крім того, чисельність ЗС України є все ще досить великою, порівняно з більшістю європейських армій. А це означає, що знадобиться більше часу, щоб позитивні наслідки військового співробітництва із Заходом проникли в усе військо.

Важливе місце України в регіональній стабільності, з одного боку, і тривалий час, потрібний для виконання завдань, – з іншого, означають, що західним країнам потрібні наполегливість і терпіння, щоб побачити успіх.

## Висновки

Готовність ЗС будь-якої країни до виконання їх місії ґрунтується на здатності військових виконувати свої обов'язки та вмінні ефективно застосувати їх професійні здібності. Так само, щоб здійснити трансформації, керівництву МО і ЗС України необхідно створити кадровий потенціал, здатний командувати військом західного зразка, та забезпечити належне використання цих кадрів. Іншими словами, ЗС України мають зберегти, виховати та ефективно використовувати кадровий потенціал.

Попри низку проблем, є підстави сподіватися, що кадровий потенціал української армії поступово зростає – завдяки військовому співробітництву України із Заходом, що відкриває українським військовим західні методики й концепції, низку яких ЗС України вже запозичили в якості ініціатив з реформування. Крім того, ефект часу та, відповідно, віддаленості спогадів про радянську армію також допомагають зміцненню кадрового потенціалу.

Але цей кадровий потенціал залишається дещо латентним і значною мірою невикористаним. Однією з причин його обмеження може бути ставлення Уряду до ЗС не як до ключового елемента оборони країни, а лише як до засобу покращення міжнародної репутації за рахунок участі в міжнародних коаліціях. Як наслідок, оборона й надалі фінансується на мінімальному рівні, що дуже ускладнює багато реформ, у т.ч. перехід до контрактної армії. Зміцнення кадрового потенціалу також гальмують і не дають йому розкритися негативні наслідки радянського стилю керівництва, які ще не повністю викоренені.

Проте, у ЗС є можливості зберегти, використовувати та навіть зміцнювати наявний кадровий потенціал. Ці можливості охоплюють зосередження зусиль на вихованні командирів, здатних творчо мислити та діяти, заохочення ініціативи командирів на всіх рівнях, продовження військового співробітництва із західними країнами та відповідне засвоєння концепцій, отриманих під час такого співробітництва.

Західним країнам, що беруть участь у військовому співробітництві з Україною, слід продовжувати співпрацю. Уряди цих країн повинні розглядати перспективи військового співробітництва, пам'ятаючи про його головну мету – зміцнення здатності України бути фактором регіональної стабільності та її спроможності брати участь у міжнародних операціях. Надаючи допомогу українським ЗС у прийнятті виважених рішень з питань військової реформи, слід розуміти, що на це може знадобитися тривалий час.



# КОРУПЦІЯ ГАЛЬМУЄ РЕФОРМИ УКРАЇНСЬКОГО ВІЙСЬКА

*Леонід ПОЛЯКОВ\**,

Корупція в оборонному секторі поступово набула ознак системного явища. Цей ганебний феномен піддає серйозній загрозі ефективність функціонування та розвитку Збройних Сил (ЗС) України. Корупція суттєво гальмує військові реформи і призводить до перманентних втрат часу, ресурсів і можливостей.

Серед головних причин, які не дозволили провести реальні реформи, були не лише брак справжньої уваги до армії з боку політичного керівництва, недостатнє фінансування й нескінченні кадрові перестановки в керівництві Міністерства оборони (МО) та Генерального штабу (ГШ), але й корупційні явища всередині оборонного відомства та поза ним.

Корупційні скандали у військовому відомстві, пов'язані зі зловживаннями у традиційних сферах (постачання ресурсів, закупівлі та ремонт озброєнь, списання та утилізація матеріальних засобів), відбуваються не лише в арміях подібних до України перехідних держав, але періодично спостерігаються і в демократичних Сполучених Штатах чи Великій Британії, і в комуністичному Китаї – різниця в масштабах цього явища. Очевидно, певну універсальну роль у корупційних проявах відіграють суто споживацькі риси людського характеру, які проявляються незалежно від рівня розвитку країни чи типу державного устрою. Специфіка військової сфери за певних умов створює сприятливі умови для корупційної діяльності, оскільки в ній є додаткова можливість уникати контролю, прикриваючись секретністю.

Однак, системність (а не епізодичність) проявів корупції у секторі оборони України свідчить про наявність особливих, характерних і довготривалих чинників, які її зумовлюють. У загальному вигляді ці чинники можна віднести насамперед до впливів на армію з боку зовнішнього надмірно корумпованого середовища всієї країни. Вище політичне керівництво держави публічно визнає проблему, вимагає рішучих заходів боротьби з корупцією<sup>1</sup>, але схоже, що спроби побороти корупцію окремо у ЗС корумпованої держави приречені на невдачу.

Даних про глибоке дослідження цієї проблеми в самому оборонному відомстві немає. Спостерігалися лише поодинокі спроби торкнутися теми корупції в секторі оборони окремими державними науковими структурами (Національний інститут

\* Леонід ПОЛЯКОВ – голова експертної ради Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння.

<sup>1</sup> Президент України В.Янукович: “Тут залишаються поширеними випадки протиправного відчуження військового майна та земель, розкрадань бюджетних коштів, різного роду зловживань”. – Прес-служба Президента України, 30 листопада 2010р., <http://www.president.gov.ua/news/18836.html>.



стратегічних досліджень) або дослідницькими громадськими організаціями (Центр Разумкова, Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння та ін.). Якщо сьогодні, коли на ЗС України очікує черговий етап реформ, на необхідність подолання системної корупції в оборонному секторі знову не будуть звертати увагу, то значна частина виділеного на оборону фінансового ресурсу буде втрачена через хабарі або “відкати”, а реформи будуть лише імітуватися.

### **Вплив загальної (зовнішньої) корупції**

Трансформація від жорстко контрольованого середовища за часів комуністичного минулого Української РСР до набагато ліберальнішого суспільства незалежної України супроводжувалася фантазмагоричними проявами людської жадоби та безвідповідальності – насамперед у сферах економіки та фінансів, – які відкривали можливості до якнайшвидшого збагачення. Корумпована політика сприяла цьому шляхом перерозподілу обмежених бюджетних ресурсів на користь найспритніших осіб. При цьому, сфери медицини, освіти, комунального госпо-дарства і, звичайно, оборони, які мали менші можливості для заробітку і традиційно фінансувалися з державного бюджету, тривалий час боролися за виживання – та поступово заражалися вірусом корупції.

Загалом, тема корупції в оборонному відомстві стала гострою та актуальною доволі давно та, на жаль, залишається такою дотепер. Водночас, чинна Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015рр.<sup>2</sup> не містить жодної згадки про сферу військової діяльності. Хоч у преамбулі до Державної програми виконання Національної антикорупційної стратегії є традиційно вірні слова: “Відсутність єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції, рівень якої зростає протягом останніх років”<sup>3</sup>.

Такі тенденції спостерігалися не лише в Україні. Регулярні корупційні скандали виникали в усіх посткомуністичних країнах на перехідному етапі від соціалізму радянського типу до стабільної демократії. Причому в жорстко ієрархічному військовому середовищі зовнішні корупційні впливи спрямовувалися насамперед на керівництво, адже його роль є визначальною в тому, як швидко приватні інтереси можуть задовольнятися за рахунок інтересів оборони держави. Відомо багато випадків, пов’язаних зі звинуваченнями в корупції представників вищого керівництва та їх наступним звільненням або засудженням у Болгарії, Польщі, Чехії. Нещодавно, на початку листопада 2012р., на фоні звинувачень у корупції відбулася зміна керівництва МО Росії.

Безумовно, специфіка проявів корупції в оборонному відомстві зумовлена не лише загальним впливом зовнішнього корупційного середовища у країні. Феномен корупційно забарвленої еволюції радянської військової спадщини в Україні, який до сьогодні не дозволив створити сучасні ЗС, значною мірою зумовлений системним спротивом корпоративних та особистих інтересів усередині МО і ЗС. Цей спротив зводив нанівець численні спроби реформування, нівелюючи всі

<sup>2</sup> Схвалена Указом Президента України №1001 від 21 жовтня 2011р.

<sup>3</sup> Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1240 від 28 листопада 2011р.





попередні програми реформування до імітації реформ у сферах суто військової діяльності, політика в яких визначається всередині МО. Серед таких сфер, на які загальнодержавний корупційний клімат впливає найбільше, можна виокремити використання коштів оборонного бюджету та наповнення його т.зв. спеціального фонду, державні закупівлі, будівництво й розподіл житла, військову освіту, управління та контроль над виконанням завдань програм і планів, призов на військову службу, кадрову політику, миротворчу діяльність тощо.

## Оборонний бюджет і спеціальний фонд

Проблема фінансування ЗС України в тих обсягах, які б забезпечили їх реформування і сталий розвиток стоїть перед державою з перших днів існування незалежної України. Впродовж усіх років незалежності бюджетні видатки на оборону ледве-ледве дозволяли планово профінансувати витрати на утримання ЗС. Витрати ж на їх реформування та розвиток, попри наявність кількох програм реформування, ніколи не закладалися до бюджету навіть у мінімально необхідному обсязі.

Така ситуація суттєво підвищувала роль суб'єктивного чинника у спрямуванні коштів всередині МО на численні заплановані у програмах, але недостатньо або несвоєчасно забезпечені потреби. Відповідно, збільшувалися й передумови для корупційних зловживань. Причому, крім проблеми обмеженого фінансування ЗС із загального фонду бюджету, значні корупційні ризики пов'язані і з фінансуванням потреб на оборону через т.зв. спеціальний фонд.

Структура отриманої Україною після розпаду Радянського Союзу військової інфраструктури в багатьох випадках не відповідала потребам ЗС незалежної держави, надзвичайно багато матеріальних оборонних ресурсів (надлишкові боеприпаси, громіздка система військових ВНЗ, об'єкти, що забезпечували використання ядерної зброї, тощо) були непотрібні, або ставали такими поступово за рахунок старіння. Під час скорочення цієї інфраструктури вивільнене (надлишкове) майно мало б бути додатковим ресурсом для оборонних реформ у разі його ефективної реалізації. Однак, це майно та, особливо, земельні ділянки, вже багато років є предметом уваги корпоративних та особистих інтересів і, внаслідок цього – об'єктом корупційних дій<sup>4</sup>.

У державному керівництві досить швидко перемогла думка, що військові мають самі наповнювати частину річного бюджету – через надходження до його спеціального фонду, – виконуючи невластиві для МО та ЗС комерційні функції. Наповнення спеціального фонду до сьогодні залишається (щоправда в менших обсягах) традиційним обов'язком і, водночас, проблемою українських ЗС, що не раз підкреслювалося військовими експертами<sup>5</sup>. Насправді ж, зацікавленість відповідних посадових осіб у комерційній діяльності з формальною метою фінансування потреб ЗС часто зумовлена саме можливістю отримувати нелегальні доходи.

<sup>4</sup> Див.: “У Криму до суду направлено кримінальну справу стосовно командира військової частини”. – Прес-служба прокуратури Кримського регіону України з нагляду за додержанням законів у війсьній сфері, 4 жовтня 2012р., <http://www.gp.gov.ua>.

<sup>5</sup> Штиблік Д. “Киев переводит армию на хозрасчет”. – РОСБАЛТ/Украина, 13 февраля 2012г., <http://www.rosbalt.ru/ukraine>.



Практика показує, що заходи контролю, що вживаються всередині МО, є недостатніми. Майже кожне з джерел наповнення спеціального фонду може бути враженим корупцією. Крім цього, немає прикладів того, що за невиконання планів наповнення спеціального фонду фактичними надходженнями хтось із посадових осіб був притягнутий до відповідальності. А суб'єктивний підхід до управління матеріальними ресурсами з метою наповнення спеціального фонду реальними коштами, низькі професійні та моральні якості суб'єктів цього процесу, безвідповідальність військово-політичного та військового керівництва за результати цієї діяльності створюють сприятливі умови для корупції.

Найбільш непрозорою сферою діяльності оборонного відомства є реалізація надлишкових озброєнь, техніки та іншого майна ЗС<sup>6</sup>. З причин неефективної діяльності в цій сфері, ЗС не можуть позбутися великої кількості надлишкової військової техніки, яка вже безнадійно застаріла та лише відволікає ресурси на її зберігання й утилізацію. З іншого боку, ліквідне надлишкове майно може реалізовуватися за необґрунтовано заниженими цінами в інтересах певних структур та осіб, що завдає збитків спеціальному фонду оборонного бюджету. Різниця між ринковою ціною військового майна та ціною, за якою воно фактично реалізовується, є джерелом неправомірної вигоди (хабара) посадовій особі, яка створила "сприятливі" умови для укладання угоди<sup>7</sup>.

Забезпечення надходжень до спеціального фонду вимагає від окремих командирів (начальників) приділяти значну увагу комерційній діяльності, що в принципі не відповідає призначенню ЗС. На фоні заробляння грошей для наповнення спецфонду, використання військової інфраструктури на незаконних підставах через надання господарських послуг взамін неправомірної винагороди стало поширеним явищем. Під виглядом ведення господарської діяльності для наповнення спеціального фонду окремі командири вирішують особисті питання за рахунок наявного військового ресурсу. Зловживаючи службовим становищем, використовуючи військову техніку, інфраструктуру, особовий склад військових частин, окремі командири будують власні будинки, роблять ремонти у квартирах, виконують подібні завдання для старших начальників, заробляють не обліковані гроші, порушуючи закон<sup>8</sup>.

Таким чином, можна зробити висновок, що поки що численні контрольні, антикорупційні заходи у сфері використання державних ресурсів, які здійснюються у МО та ЗС, не приносять значних зрушень у напрямі покращення стану доброчесності. Через корупційні зловживання бюджет МО недоотримує значні суми коштів, що мали б бути спрямовані на виконання заходів з підтримання бойової

<sup>6</sup> "Прокуратурою міста Києва порушено кримінальну справу стосовно начальника відділу концерну "Техвоєнсервіс". – *Defense Express*, 27 липня 2011р., <http://www.defense-ua.com>.

<sup>7</sup> Начальник відділу одного із структурних підрозділів МО України отримав від представника комерційного підприємства хабар у розмірі 120 тис. грн. за підготовку та видачу документів, пов'язаних з реалізацією надлишкового військового майна. Див.: "Порушено кримінальну справу стосовно начальника відділу одного із структурних підрозділів Міністерства оборони України". – Відділ зв'язків із засобами масової інформації Генеральної прокуратури України, 17 лютого 2012р., <http://www.gp.gov.ua>.

<sup>8</sup> Начальник квартирно-експлуатаційного відділу м.Тернополя одержав від приватного підприємця 21 тис. грн. хабара за надання приміщення в тимчасове користування. Див.: "Направлено до суду кримінальну справу щодо начальника квартирно-експлуатаційного відділу м.Тернополя". – Там само, 6 липня 2011р.



готовності ЗС України та соціальних програм для військовослужбовців. Комерційна (господарська) діяльність відволікає військовослужбовців від виконання основних функціональних завдань, а корупція деморалізує особовий склад української армії і значною мірою знижує оборонний потенціал України.

## Державні закупівлі

Традиція постійних змін або уточнень нормативно-правової бази процесу державних закупівель негативно відбивається на якості стосунків його учасників. Лише останніми роками правила в цій сфері суттєво змінювалися кілька разів шляхом запровадження нової нормативно-правової бази.

Поряд із суперечливістю законодавчої бази щодо здійснення державних закупівель, сприяти корупції може й брак публічності та суб'єктивізм під час прийняття рішень тендерними комітетами<sup>9</sup>. Проведення закритих торгів або закупівля товарів, робіт і послуг у одного учасника унеможливує конкуренцію і прозорість формування ціни товару (послуги). Це надає більше простору для необгрунтованого завищення закупівельних цін, які потім перетворюються на хабар.

За таких умов корупція у сфері витрачання державних коштів набула загрозливого характеру в масштабах держави і це не оминувало МО та ЗС.

Проблема обмеженого фінансування бюджетних програм ЗС посилює корупційні ризики процесу державних закупівель через повну залежність визначення потреб, вибору предмета закупівлі, послуг і робіт від командира (розпорядника коштів). Так, можна за державні кошти здійснити подовження ресурсу кільком винищувачам на одному підприємстві, або віддати перевагу ремонту штурмовиків на іншому. А можна ці ж кошти витратити на ремонт кораблів. З причин хронічного браку фінансового ресурсу, ці ремонти принципово не змінять загальний стан бойової готовності, тому військовий керівник, приймаючи рішення на користь того чи іншого підприємства, майже нічим не ризикує.

Так само важко буває знайти логічне обґрунтування ефективності багатьох інших, прийнятих у МО рішень з питань державних закупівель. Багато цікавих прикладів напевне можуть дати рішення МО та командирів (начальників) ЗС щодо закупівлі медичного обладнання, засобів зв'язку, запасних частин і ремонтних послуг, послуг харчування тощо<sup>10</sup>.

Через об'єктивні вимоги секретності деяких сфер діяльності ЗС, закупівлі, що є предметом державної таємниці, здійснюються у обмеженого кола учасників, що мають відповідну сертифікацію. На цьому фоні також може відбуватися необгрунтоване засекречування закупівель.

Коли ЗС України очікують реформ, переозброєння та переоснащення, вони потребуватимуть значного обсягу фінансування оборонних закупівель.

<sup>9</sup> Перший віце-прем'єр міністр України В.Хорошковський: "...Закон "Про державні закупівлі"... не викоринює корупцію, а навпаки є дуже хорошим приводом покриття корупції, тому що саме наші тендерні комітети, які сьогодні створені згідно з цим Законом, є прикриттям корупції". – Телевізійна програма "ШустерLive", 23 березня 2012р., <http://3s.tv/programs/shuster-live-23-03-2012/>.

<sup>10</sup> "Міноборони очолило рейтинг "цікавих" закупівель". – Економічна правда, 29 листопада 2012р., <http://www.epravda.com.ua>.



Головні витрати передбачаються на закупівлю озброєнь, військової техніки та засобів ураження, проведення дослідно-конструкторських робіт тощо. Офіційно визнані зловживання та корупція під час закупівель за державні кошти створюють великі ризики придбання озброєнь і військової техніки, що не відповідатимуть сучасним вимогам і не здатні забезпечити заявлений рівень обороноздатності держави.

### **Будівництво і розподіл житла для військовослужбовців**

Відомо, що будівельна галузь в Україні є однією з найбільш корумпованих сфер діяльності. Як свідчать численні оцінки незалежних експертів, кошториси будівництва за бюджетні кошти вдвічі завищені, а рівень “відкатів” сягає 40-60%<sup>11</sup>.

Враховуючи те, що будівництво житла для військовослужбовців здійснюється МО за загальнодержавними принципами, можна за аналогією очікувати, що негативні явища в цій галузі теж не оминули оборонне відомство – як і рівень “відкатів”, про які свідчать цивільні фахівці. Принаймні, така думка є цілком логічною, якщо спробувати зрозуміти причини нескінченних негараздів у забезпеченні військовослужбовців житлом, а також причини відсутності реформ у цій сфері. Вартість таких “відкатів” лягає тягарем на обсяги побудованого та переданого МО житла, що означає зменшення площі або якості будівництва на суму сплаченого “корупційного податку”. В таких випадках під час прийому об’єктів у забудовника представник замовника, зловживаючи службовим становищем, “закриває очі” на низьку якість, а в окремих випадках – навіть на непридатність житлових приміщень для проживання.

За інформацією МО, за роки незалежності для військовослужбовців вдалося побудувати (придбати) понад 85 тис. квартир. Отже, якщо врахувати правила “тіньової математики” і взяти середній відсоток корупції (50%), то мало б бути побудовано 170 тис. квартир. Це означає, що таке ганебне явище, як багаторічна черга МО на житло (наявна потреба в житлі – 40 тис. квартир), вже давно перестала б існувати, якби всі бюджетні кошти на забезпечення військовослужбовців житлом витрачалися за цільовим призначенням.

В українських ЗС все ще формально діє радянська система житлового забезпечення, яка не відповідає ні сучасним вимогам до соціального забезпечення військовослужбовців, ні фінансовим та економічним можливостям держави – тим більше, з урахуванням поширеної в цій сфері корупції. Повідомлення у ЗМІ про факти корупції, підкріплені свідченнями про хабарі і зловживання під час розподілу службового житла для безквартирних військовослужбовців, з’являються частіше, ніж репортажі про щасливих новоселів<sup>12</sup>. Особливо цинічними на фоні

<sup>11</sup> “Експерт: В Україні непередбачені витрати в будівництві – найбільші у світі”. – Інтернет-газета “ОГО”, 30 серпня 2010р., <http://ogo.ua>. Лямець С. “Україна – країна незалежності”. – Економічна правда, 25 серпня 2011р.

<sup>12</sup> Див.: “Коррупция в армии: на каше можно наварить миллионы, на земле – миллиарды”. – Сегодня, 21 лютого 2011р., <http://www.segodnya.ua>.



величезної черги безквартирних виглядають вчинки окремих військових начальників, які отримували кілька квартир за рахунок держави, використовуючи службове становище<sup>13</sup>.

Поширеною є корупція і в комунально-експлуатаційних структурах ЗС України, які здійснюють прийом житла від будівельників, утримують житловий фонд, що належить МО, та беруть участь у розподілі житла між безквартирними військовослужбовцями. Так, у 2006р. Контрольно-ревізійним департаментом МО було виявлено, що посадові особи Головного квартирно-експлуатаційного управління ЗС України приховували від розподілу кілька квартир в м.Києві, ймовірно, з метою подальшої їх реалізації.

Примітно, що заходи з подолання корупції в розподілі побудованого для військовослужбовців житла не потребують значного додаткового матеріального ресурсу або дуже досвідчених фахівців для здійснення нагляду. Потрібно лише зробити відкритою для громадськості автоматизовану систему обліку наявного та визначеного для розподілу житла, щоб зменшити чинник суб'єктивного впливу на систему.

### **Призов на військову службу та кадрова політика**

Починаючи з призову на строкову військову службу та закінчуючи призначеннями на вищі посади в МО і присвоєнням генеральських звань, – скрізь існують суттєві передумови для корупційних зловживань, яким сприяють надміру висока роль суб'єктивізму, особистої лояльності до керівників, матеріальних чинників у кадрових питаннях і приниження ролі професійних якостей.

Вступ до військових вищих навчальних закладів (ВНЗ), у т.ч. ліцеїв, навчання на військових кафедрах цивільних навчальних закладів, так само як і вступ до престижних цивільних ВНЗ, є суттєво корумпованими ще з радянських часів. Головною передумовою корупційної “привабливості” є те, що отримання військової професії у військових ВНЗ з денною формою навчання здійснюється за кошти державного бюджету, а не за власні кошти громадян. Хоча професія військового в Україні не має високого престижу серед молоді, однак, її отримання гарантує перше робоче місце. Все це робить популярним здобуття освіти у військових ВНЗ. У 2005р. з метою обмеження корупційного впливу на процес вступу до військових ВНЗ було змінено процедуру складання вступних іспитів абітурієнтами – всі абітурієнти до всіх військових ВНЗ складали іспити одночасно та разом на військовому полігоні. Однак, невдовзі все повернулося до старої “перевіреної” практики вступних іспитів у кожному ВНЗ окремо.

Процес призначення на посади після закінчення військових ВНЗ так само має ознаки поширеної корупції. У цьому випадку через корупційний вплив можуть вирішуватися питання призначення на посаду в обраній військовій частині (гарнізоні) або на більш перспективну посаду. Під час призначення на первинні посади місце проходження служби, як правило, обирається за принципом “поближче до батьків”.

<sup>13</sup> За даними Рахункової палати України, колишній начальник ГШ за роки військової служби в Україні отримав чотири квартири, які переписав на родичів. Див.: Інтерв'ю Голови Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони А.Гриценка телеканалу ТВі, <http://www.youtube.com/watch?v=x6gGzEenzbg>.



Створенню умов для корупційних правопорушень сприяє вибірковий принцип призову на непопулярну в суспільстві строкову військову службу у ЗС України. Посадові особи військових комісаріатів або медичних комісій можуть “вирішувати” питання на користь небажаючого проходити військову службу, а для тих, хто йде служити, – можуть “вирішувати” в корупційний спосіб питання місця проходження служби тощо. Наприклад, у 2012р. пов’язані з призовом прояви корупції у військкоматах фіксувалися прокуратурою доволі регулярно – приблизно раз на місяць.

Головними механізмами боротьби з корупцією під час призову на військову службу та в кадрових питаннях має бути перехід на комплектування за контрактом і прозорий механізм кадрового менеджменту. Однак, на сьогодні процес професіоналізації армії затягується, а в кадровому менеджменті МО та ЗС утворилася ситуація, коли формально централізовану систему кадрового менеджменту запроваджено, але при цьому повністю збереглася й командна система. Кадрові центри, створені з метою забезпечення прийняття незаангажованих кадрових рішень за рейтинговим принципом, свою прогресивну роль у більшості випадків не відіграють й обмежуються формалізацією прийнятих рішень та обліком особового складу.

Атестаційні комісії, у разі їх незаангажованості, можуть відігравати певну позитивну роль у кар’єрному рості військовослужбовців, однак досі ця роль обмежена принципом єдиноначальності, оскільки кадрові рішення все одно приймає відповідний керівник.

Доки пріоритетними критеріями підбору, підготовки та розстановки кадрів будуть не лише професійні якості особи, але її лояльність до керівництва, а також можливість “вирішувати” або “спонсорувати” кадрові рішення, доти кадровий менеджмент в оборонному відомстві залишатиметься неефективним і надмірно залежним від корупційного впливу.

## **Миротворчість**

На жаль, сьогодні накопичилося багато фактів, що свідчать про поширеність корупції у сфері миротворчої діяльності, прояви якої до того ж неодноразово мали міжнародний резонанс та негативно впливали на імідж України.

Прояви корупції спостерігаються на всіх етапах підготовки та виконання миротворчої місії – зокрема, вже під час комплектування миротворчих контингентів і відбору миротворчого персоналу. До 2006р. існувала практика цільового створення підрозділів для участі в миротворчих операціях. Це створювало широкі можливості для корупції під час відбору та комплектування такого підрозділу від первинних посад до посади командира підрозділу.

Починаючи з 2007р., рішенням Міністра оборони національні миротворчі контингенти повинні комплектуватися на базі штатних підрозділів. Нещодавно запроваджено й т.зв. модульний принцип комплектування миротворчих контингентів.

Однак, реальний порядок комплектування, по суті, не дуже відрізняється від попереднього в частині, що стосується можливості призначення на відповідні



посади “бажаних” військовослужбовців. Формально існує система атестації керівного складу контингентів і військових спостерігачів, але чинна система добору та комплектування підрозділів зовсім не усуває суб’єктивних рішень щодо кадрових призначень у миротворчі підрозділи, оскільки атестаційні (колегіальні) комісії є лише дорадчим органом відповідного військового керівника.

У питаннях відрядження військовослужбовців до складу миротворчих контингентів (місій) одним з найбільших пріоритетів стає, як правило, фінансовий чинник. Це може стимулювати окремих потенційних кандидатів у миротворці до пошуку корупційних схем, а такий “попит” породжує відповідні “пропозиції” з боку посадових осіб, які приймають відповідні кадрові рішення. За неофіційними даними, сума хабара за протекцію потрапляння до миротворчого контингенту може бути розміром близько одного місячного грошового утримання військовослужбовця за кордоном. За посади, пов’язані з управлінням матеріальними засобами, сума хабара, відповідно, може сягати кількох тисяч доларів США.

Корупція серед українських миротворців у сфері управління фінансами та матеріальними цінностями, як і корупція під час комплектування, очевидно, також має ознаки системності. Це явище, на жаль, вже має свою ганебну міжнародну історію. Зокрема, якщо у 1990-х - на початку 2000-х років до окремих випадків корупції серед миротворців ставилися як до прикрих випадковостей, то після 2005р., коли правоохоронцями було затримано українських військовослужбовців, що поверталися з Іраку, з великими сумами валюти, поступово стало ясно, що це вже не випадковість, а скоріше усталена практика.

Низька ефективність контролю над миротворцями і брак дієвих антикорупційних заходів поступово призвели до того, що факти корупції у сфері управління майном місій під міжнародним мандатом мали рецидив і в наступних українських місіях, зокрема, декілька випадків корупції нещодавно зафіксовані в Косово<sup>14</sup>.

## Механізми адміністративного управління та контролю

Боротьбу з корупцією у МО та ЗС офіційно визнано стратегічним завданням і про стан цієї боротьби інформує відповідний розділ на офіційному сайті МО. Причому, з корупцією в МО та ЗС борються багато їх структур. Насамперед, це Військова служба правопорядку та Інспекція МО, а також відповідні структури у складі ГШ. Важливу роль у питаннях контролю відіграє Департамент внутрішнього аудиту МО. Певну виховну роль мають відігравати Правовий департамент МО та Департамент гуманітарної політики МО, а також інститут заступників командирів із соціально-психологічної і виховної роботи ЗС. Крім цього, в МО створено спеціальний орган – сектор з питань запобігання і протидії корупції.

Однак, попри значну кількість суб’єктів запобігання корупції всередині МО, найбільш резонансні випадки корупційних зловживань розкривають зовнішні структури, зокрема, підрозділи СБУ і прокуратура, а громадськість

<sup>14</sup> “Генпрокуратура знайшла хабарника серед миротворців”. – Прозора Україна, 26 серпня 2011р., <http://www.transparentukraine.org/?p=1865>.



отримує інформацію про такі випадки переважно з повідомлень прокуратури про порушення кримінальних справ. “Оборонне відомство – це закрита організація, а відомчі ревізійні та спеціальні правоохоронні органи є неефективними, оскільки підпорядковуються тим, кого контролюють. Мають місце факти невиявлення цими органами порушень, що згодом виявлялися територіальними контролюючими органами. Військова служба правопорядку у ЗС України керується у своїй діяльності власним досвідом.”<sup>15</sup>

Засади демократичного цивільного контролю, функціонування якого в Україні визначено окремим законом, передбачають, що цивільне політичне керівництво несе відповідальність за стан ЗС. Стосовно боротьби з корупцією це означає, що для того, щоб контролювати військових і керувати ними, цивільні керівники МО повинні і бути добропорядними, і мати належну професійну підготовку. На жаль, плінність серед вищого цивільного керівництва МО є дуже високою, а професійний рівень часто не відповідає високим вимогам до посад, і це негативно впливає на ефективність протидії корупції<sup>16</sup>.

Ефективність парламентського контролю над сектором безпеки в Україні залишається низькою. Вплив Рахункової палати, яка від імені Верховної Ради регулярно перевіряє стан виконання бюджету МО, надзвичайно обмежений через надмірну закритість доступу до документів МО та непрозорість для громадськості результатів цих перевірок. Безпідставно високий рівень секретності консервує сприятливий для корупції клімат і перешкоджає запобіганню корупції, ліквідації її системних причин<sup>17</sup>.

Доречно зазначити, що нещодавні спроби запровадити в МО систему електронного документообігу, яка б дозволяла міністру за потреби швидко, без паперових довідок і доповідей, відслідковувати всі процеси руху фінансів і ресурсів, провалилися. Підготовчі роботи, започатковані у 2006-2007рр., наступними роками було зупинено під приводом недостатнього фінансування, а у 2010р. було ліквідовано відповідний департамент, який мав забезпечувати функціонування цієї системи.

---

<sup>15</sup> Голомша М. “Корупційні ризики оборонного сектору України”. Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України. – Збірник матеріалів міжнародної конференції 16 травня 2011р. Національний інститут стратегічних досліджень, Київ, 2011, с.22.

<sup>16</sup> “Упродовж останніх років неодноразово на керівні посади в оборонне відомство призналися люди, які не мають ні відповідної освіти, ні досвіду в цій галузі... Адже необхідно засвоїти близько 1 650 годин спеціальних предметів і вивчити близько 1 400 нормативних актів, що регулюють діяльність оборонного відомства”. Див.: Там само, с.22.

<sup>17</sup> “Як свідчать матеріали аудитів органів державної влади, система заходів протидії корупції як в Міністерстві, так і в державі є неефективною і не забезпечує усунення або зниження причин її виникнення, внаслідок чого зростають обсяги збитків, заподіяних корупційними діями службових осіб, які здебільшого залишаються безкарними за скоєні корупційні діяння”. Див.: Щасний Е. “Роль Рахункової палати у скороченні корупційного потенціалу оборонних відомств. Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України. – Збірник матеріалів міжнародної конференції 16 травня 2011р., ... с.27.





Також у 2005-2006рр. владою були зроблені спроби формалізувати участь громадськості у вирішенні питань управління та контролю в секторі безпеки. Взаємодію планувалося здійснювати через громадські ради при відповідних відомствах, у листопаді 2005р. таку раду було створено і при МО. Однак, до сьогодні системного впливу на внутрішні процеси в Міністерстві громадська рада не має, а її активність була епізодичною і стосувалася переважно обговорення питань соціального забезпечення.

## Висновки

Україна успадкувала значний обсяг корупційної практики від радянської системи і істотно розширила її через слабкість державного управління і брак дієвих реформ. У секторі оборони, крім неефективного використання ресурсів та підриву морального духу, корупція провокує гальмування багатьох реформ: перехід до професійної армії; запровадження передових механізмів управління та контролю, кадрового менеджменту, модернізації озброєння, соціального забезпечення, миротворчої діяльності, розпорядження бюджетними коштами, утилізації техніки, озброєння та майна, організації харчування особового складу та ін.

Практично з перших років незалежності українська влада постійно декларує рішучі наміри подолати корупцію, формально визнаючи факт поширення у країні цього небезпечного явища. Однак заходи протидії корупції скоріше імітуються, ніж системно впроваджуються. Щоб знизити рівень корупції в оборонному відомстві, головними стратегічними цілями на сьогоднішньому етапі мають бути: *по-перше*, рішуче реформування діяльності МО в напрямі зниження ризиків запровадження чутливих до корупції процедур і забезпечення ефективного контролю над діяльністю посадових осіб; *по-друге*, поступове усунення ЗС від комерційної діяльності – здійсненням закупівель товарів, робіт і послуг для потреб армії повинні опікуватися відповідні структури МО та інші державні органи.

Певні реформи, зокрема у сфері миротворчої діяльності, МО може та повинне провести самостійно. Однак, у деяких інших сферах (забезпечення житлом, державні закупівлі, відчуження та утилізація майна тощо) потрібна спільна робота з іншими відомствами та постійна підтримка з боку Верховної Ради та Кабінету Міністрів. Зокрема, викорінення корупції у сфері державних закупівель – це загальнодержавне завдання, і МО та ЗС самостійно повністю подолати це ганебне явище не зможуть через тиск корумпованого середовища сучасного бізнесу. Так само й ліквідація корупційних схем у питаннях забезпечення житлом неможлива без запровадження Урядом нових процедур, засади яких вже законодавчо визначені Верховною Радою.

У цьому контексті також важливо якомога швидше відійти від практики фінансування видатків на оборону через спеціальний фонд, оскільки його наповнення пов'язане з корупційно чутливою комерційною діяльністю.



Сьогодні в Україні залишки колишньої радянської культури тотальної секретності продовжують відігравати негативну роль, зокрема для прикриття корупції у секторі оборони. Тому принципово важливо підвищити прозорість діяльності оборонного відомства та розширити можливості доступу громадськості до результатів перевірок його діяльності.

За нинішніх умов недостатньої ефективності правової системи боротьби з корупцією і браку зусиль виконавчої гілки влади, більш важливу роль могли б відігравати громадські організації і незалежні ЗМІ, які за наявності доступу до інформації та більшої підтримки відповідних державних структур були б спроможні послідовно боротися з корупцією.

Так само доцільно посилити роль парламентського контролю над сектором оборони. Результати перевірок Рахункової палати України повинні стати більш доступними і для народних депутатів, і для громадських організацій.

Загалом, в Україні проблема боротьби з корупцією сьогодні стоїть дуже гостро. На жаль, оборонний сектор не став винятком. Корупцією суттєво вражені практично всі сфери діяльності МО та ЗС, особливо там, де розподіляються ресурси. Якщо нинішній небезпечний рівень корупції в оборонному секторі збережеться і ситуація не виправиться, то це матиме суттєві негативні наслідки у вигляді збереження тенденцій відволікання й без того обмежених ресурсів держави від завдань безпеки і оборони та зниження боєздатності ЗС.



# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Оксана МАРКЕЄВА\*

На органи внутрішніх справ (ОВС) покладаються головні функції забезпечення національної безпеки – захист суспільних цінностей, прав і свобод громадян, інтересів держави. Водночас, їх діяльність часто пов'язана з обмеженням прав громадян. Це зумовлює суспільну чутливість питань функціонування та реформування сектору внутрішньої безпеки – та Міністерства внутрішніх справ (МВС) як його ключової складової, – які є визначальними для демократичного розвитку держави.

Відсутність упродовж тривалого часу системних заходів, спрямованих на реальні зміни ОВС, спричинила ситуацію, за якої неререформований сектор внутрішньої безпеки сам породжує ризики для національної безпеки. Силові структури часто розглядаються як адміністративний ресурс, що використовується не для суспільного розвитку, а для здобуття та утримання влади з подальшою її конвертацією в різноманітні вигоди окремих бізнесово-політичних груп та окремих осіб. Внаслідок цього гальмується розвиток суспільства та держави, виникає дефіцит довіри іноземних партнерів до України.

Практика будь-яких реформ в Україні, зокрема в секторі безпеки, характеризується браком системності та послідовності. Значною мірою це зумовлено особливостями вітчизняної політичної культури: політичною корупцією, волюнтаризмом, дефіцитом консенсусу між політичними гравцями.

## Сектор безпеки: потреба реформ і чинники неналежної ефективності

Повільний і складний перебіг реформ в Україні традиційно відносять на рахунок **браку політичної волі**. Тим часом, певна нерішучість у здійсненні радикальних, часто непопулярних змін має своє пояснення. В умовах загострення економічної кризи, що посилює ризики та загрози практично в усіх сферах національної безпеки, армія, міліція та інші силові структури розглядаються як “природні”

\* Оксана МАРКЕЄВА – в.о. заступника директора Національного інституту стратегічних досліджень, завідувач відділу стратегій реформування сектору безпеки.



союзники влади. Крім того, вони виконують важливу соціальну функцію – забезпечують зайнятість і соціальний захист громадян. Тому в умовах економічної кризи потрібні особливо зважені підходи, в т.ч. до скорочення чисельності зазначених структур.

Просування радикальних реформ у секторі безпеки є завданням політичного правлячого класу. З огляду на неопатримоніальність українського політичного режиму, представники “партії влади”, які посідають провідні місця в системі державного управління, функціонують не поряд із суспільством, а над ним, мають брати на себе всю повноту відповідальності за цей процес. Це має як переваги, так і ризики: з огляду на персоналізацію влади у громадській думці, успіх чи провал реформ повністю покладається на очільника держави.

Серед багатьох причин, що стримують темпи перетворень, слід окремо згадати про **кризу ідентичності**, що не дозволяє сформувати чітку мету реформи МВС. Експерти відзначають “роздвоєність” українського суспільства, яке намагається розвиватися у двох полярних напрямках – європейському та пострадянському.

З одного боку, декларуючи євроінтеграцію, суспільство набуває європейських рис. Зокрема це проявляється в регулярній зміні влади з мирною передачею повноважень, у вирішенні соціально-політичних конфліктів без агресивної конфронтації, у значній ролі ЗМІ та громадської думки тощо. З іншого боку, в Україні консервуються залишки радянського інституційного каркасу та відповідні погляди на сектор безпеки, в яких переважає прихильність до посилення централізованої влади, підпорядкування та залежності правоохоронних органів і правосуддя від центральної влади. Така роздвоєність не лише гальмує поступальний розвиток, але й є джерелом постійної суспільної напруженості.

Негативний вплив на процеси реформувань спричиняє й корупція, яка є чи не найбільшою проблемою України.

Однією з імовірних причин тривалого зволікання реформ ОВС можна назвати також політизацію МВС, яке вважається інструментом управління та контролю над оперативними підрозділами. За умов недосконалої законодавства, корумпованої та залежної судової системи є спокуса використання слідчих і судових процедур як дієвого інструмента політичних маніпуляцій та економічного тиску.

### **Проблеми діяльності ОВС: факти, причини, наслідки**

З усіх складових сектору безпеки ОВС найбільш тісно взаємодіють із суспільством, і будь-які пов’язані з ними події і зміни – як позитивні, так і негативні – відразу резонують у суспільстві. Тому доцільно навести перелік головних проблем у діяльності ОВС, що вимагають невідкладного розв’язання, з огляду на їх суспільно чутливий характер.

**Тривале перебування ОВС у транзитному стані.** Попри реформаторські декларації, упродовж багатьох років система не зазнавала істотних змін. За своєю суттю, міліція залишалася пострадянським інститутом репресивного типу. Збереглися застарілі принципи керівництва міністерством внутрішніх справ, яке, по суті, залишається “міністерством поліції” і не вирішує тих завдань, що мають вирішуватися на міністерському рівні.

Тривалий час незмінними залишались і переважно кількісні критерії оцінки роботи ОВС. Чим більший показник – тим краще. Так, рівень розкриття злочинів



мав бути не нижче 70% (у 2011р., наприклад, 88%), що досягалося будь-якою ціною: від маніпуляцій зі статистичними даними до застосування насильства. Для порівняння: в європейських країнах показник розкриття становить 40-50%.

Слід відзначити, що останнім часом МВС шукає нові підходи до оцінки результатів, оскільки застарілі вже не влаштовують ні керівництво Міністерства, ні співробітників ОВС. Так, у межах пілотного проекту “Оцінювання діяльності міліції за допомогою громадської думки” пропонується оцінювати роботу міліції шляхом цільових періодичних соціопитувань громадян (статистичні показники залишаються для звітності)<sup>1</sup>. Очікується, що це може позитивно позначитися на ставленні до міліції громадян, які відчуватимуть себе замовниками послуг із забезпечення власної безпеки.

**Недоліки в діяльності ОВС.** Поряд з великою кількістю проблем, які ускладнюють діяльність ОВС, існують також проблеми, що мають “внутрішню” природу, є притаманними їм самим. До таких проблем можна віднести наступні.

- **Байдужість до звернень громадян,** ухилення від реєстрації злочинів, несумлінна робота з виявлення та покарання злочинців. Так, за даними Асоціації українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (УМДПЛ), у 2011р. 43% громадян, які звернулися до міліції, не отримали допомоги, ще третина – отримали її несвоєчасно або в не повному обсязі.

- **Порушення прав громадян.** Практично щодня працівники ОВС стають “героями” публікацій ЗМІ про порушення прав людини. Однією з найбільш гострих проблем залишається неналежне поведіння із затриманими, застосування тортур<sup>2</sup>. Так, за даними УМДПЛ, у 2010р. від насильства з боку працівників МВС постраждали 780 тис. українців; у 2011р. – понад 980 тис. громадян. Обсяг збитків, завданих внаслідок злочинних дій працівників міліції, оцінюється в 1,5 млн. грн. Реєструються також випадки смерті громадян, які перебували під юрисдикцією ОВС: у 2010р. – 51 випадок; 2011р. – 35; у 2012р. – 22<sup>3</sup>.

Про гостроту проблеми свідчать випадки засудження невинуватих: хоча значна частина провини лежить на судах, але тиск на підозрюваного і свідків, фальшування доказів – цілком “на совісті” міліції. У лавах ОВС зберігаються кругова порука, відстоювання “честі мундира”, тому винуватці переважно не несуть жодної відповідальності.

Слід зазначити, що керівництво МВС визнає проблему, посилаючись на об’єктивні причини, пов’язані з недоліками організації роботи, дефіцитом кадрів. Водночас, в Управлінні зв’язків з громадськістю МВС працює відділ моніторингу дотримання прав людини в ОВС і взаємодії з інститутами громадянського

<sup>1</sup> Проект виконано МВС України у співпраці з Харківським інститутом соціальних досліджень за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”.

<sup>2</sup> “Інформація, зібрана під час візиту, дає підстави вважати, що явище неналежного поведіння з боку працівників міліції залишається широко розповсюдженим, та що особи несуть серйозний ризик бути підданими неналежному поведінню, коли перебувають у руках міліції (зокрема, якщо вони не зізнаються швидко у вчиненні злочинів, у скоєнні яких вони підозрюються)”. Заява Л.Хусейнова, голови делегації Європейського комітету проти тортур (ЄКПТ) від 6 грудня 2011р., за результатами офіційного візиту ЄКПТ до України (29 листопада - 6 грудня 2011р.). – Сайт Верховної Ради, [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a64](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a64).

<sup>3</sup> “Смерть у міліції: у 2012р. 22 людини пішли з життя через дії або бездіяльність працівників правоохоронних органів”. – Сайт УМДПЛ, 16 січня 2012р., <http://umdpl.info>.



суспільства. Для боротьби з тортурами у 2012р. впроваджено національний превентивний механізм. У листопаді 2012р. набув чинності відповідний закон, що надає належних повноважень Уповноваженому Верховної Ради з прав людини<sup>4</sup>.

• **Прояви корупції і злочинності в середовищі працівників ОВС.** Ідеться про практику поборів не лише з громадян, а й усередині системи МВС. Непоодинокими є випадки скоєння злочинів працівниками міліції. Непрозорими залишаються механізми прийняття на роботу, підвищення в посадах, званнях, заохочення, існує проблема гендерної нерівності<sup>5</sup>. Це знижує мотивацію працівників до самовдосконалення, руйнує професійне ядро, оскільки найбільш сумлінні й морально резистентні працівники не можуть працювати в таких умовах.

**Наслідками окреслених вище проблем і недоліків у роботі ОВС є, по-перше, низький рівень суспільної довіри до міліції.** Так, за даними Центру Разумкова, близько 40% громадян не отримують допомоги, звернувшись до міліції, а більшість (57%) – не довіряють міліції<sup>6</sup>. Результати опитування, проведеного МВС спільно з Харківським інститутом соціальних досліджень, є більш оптимістичними, але й вони свідчать про гострий дефіцит суспільної довіри до стражів правопорядку: 47,7% опитаних не довіряють міліції<sup>7</sup>.

**По-друге, ускладнення співпраці ОВС з громадськістю** – люди бояться співпрацювати з міліцією, що обмежує її можливості в отриманні інформації і, відповідно, ускладнює і знижує ефективність її роботи.

### **Об'єктивна оцінка криміногенної ситуації – необхідна складова реформування ОВС**

На переконання фахівців, не можна проводити масштабну реформу правоохоронної системи без урахування реальних обсягів роботи, які виконують або повинні виконувати правоохоронні органи. Так само політика МВС, зокрема в частині кадрового та ресурсного забезпечення, має виходити з реальної оцінки масштабів, особливостей і тенденцій злочинності – як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. Однак, зазначена реальна оцінка не береться до уваги під час розробки заходів реформування. Причина – необ'єктивність відомчої статистики. За підсумками кожного року загальні показники, як правило, свідчать про зниження рівня злочинності – всупереч очевидній ситуації.

Суперечливими є навіть офіційні оцінки. Так, у Зверненні колегії МВС від 7 лютого 2012р. йшлося про те, що криміногенна ситуація в Україні залишається досить складною. Відзначалося зростання кількості тяжких та особливо тяжких злочинів, значна частина яких залишається нерозкритою, рівня злочинності у громадських місцях, кількості розбоїв, грабежів. Загалом, злочинність характеризувалась як загроза національній безпеці.

<sup>4</sup> Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” щодо національного превентивного механізму” від 2 жовтня 2012р., яким Україна імплементувала положення Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти тортур, до якого приєдналася у 2006р.

<sup>5</sup> За підрахунками Асоціації українських моніторів з дотримання прав людини, станом на 1 січня 2012р., у провадженні органів прокуратури перебувало 1 950 кримінальних справ, порушених стосовно 1 992 працівників ОВС. Серед порушених у 2011р. 676 справ: перевищення влади або службових повноважень (64), зловживання владою або службовим становищем (46), хуліганства (10), катування (5), завдання тілесних ушкоджень (5), умисне вбивство (5).



За даними Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, за 10 місяців 2012р. загальна чисельність постраждалих від злочинів становила 282 847 осіб, з них загинули 5 355 осіб. Це складає 11,39 загиблих на кожні 100 тис. населення України – у 2005-2006рр. цей показник складає 6,35<sup>8</sup>.

Водночас, офіційна статистика МВС за дев'ять місяців 2012р. засвідчила “стабілізацію ситуації і зменшення кількості зареєстрованих злочинів, порівняно з аналогічним періодом 2011р”. Так само, у виступі Генерального прокурора В.Пшонки на Координаційній нараді керівників правоохоронних органів 13 листопада 2012р. відзначалося, що в державі вперше за останні чотири роки намітилася тенденція до “зниження рівня злочинності” (при цьому, констатовалося, що розкривається лише кожен другий злочин, а показник рецидивної злочинності має тенденцію до зростання).

До цього слід додати, що застосування новітніх методик оцінки рівня злочинності дає показники, які в кілька разів перевищують офіційні. Так, обрахований за допомогою однієї з таких методик показник рівня злочинності за 2011р. становив близько 4 млн. злочинів (дорівнює сумі офіційно зареєстрованих і прихованих злочинів), – що приблизно у вісім разів перевищувало офіційні статистичні дані (515,8 тис.)<sup>9</sup>.

Наведене, *по-перше*, підтверджує думку, що офіційна статистика відбиває радше реєстраційну роботу ОВС та інших правоохоронних органів, ніж реальний стан злочинності (при цьому, не слід забувати, що частина злочинів не реєструвалися, або про них не було заяв чи повідомлень, що також не дає можливості досягнути повну картину злочинності у країні). *По-друге*, наведені дані засвідчують, що злочинність є значно більш складним явищем, ніж вважається. Латентність злочинів є наслідком різних чинників, зокрема небажання потерпілих повідомляти правоохоронні органи про скоєні злочини через зневіру в їх здатність ефективно розслідувати справи. Існує також і “штучна” латентність, коли правоохоронці, порушуючи законодавство, не реєструють заяви про реальні злочини. За останніми даними, кримінальні справи за повідомленнями громадян було порушено лише за кожною сьомою заявою, тоді як навіть у 1990-х роках кримінальні справи порушувалися за 30-40% отриманих заяв.

<sup>6</sup> Опитування проведене соціологічною службою Центру Разумкова в усіх регіонах України з 7 по 12 вересня 2012р. Опитано 2 008 респондентів віком від 18 років, теоретична похибка вибірки – 2,3%. Див.: Сайт Центру Разумкова, [www.uceps.org](http://www.uceps.org).

<sup>7</sup> Опитування проведене Харківським інститутом соціальних досліджень у співпраці з МВС та за підтримки міжнародного фонду “Відродження”. Опитано 15 тис. респондентів у 349 населених пунктах усіх областей України. Див.: “Майже половина українців не довіряють міліції”. – NEWS ONE, 27 листопада 2012р., <http://newsonline.com.ua/suspilstvo/majzhe-polovina-ukraïnciv-ne-doviryayut-milicij.html>.

<sup>8</sup> “Москаль: за 10 місяців жертвами злочинів в Україні стали понад 280 тис. людей”. – Тиждень.ua, 13 листопада 2012р., <http://tyzhden.ua/News/64881>. Для порівняння: середній світовий показник складає 9,61 убивств на 100 тис., зокрема: у США – 5,62, у Великій Британії – 2,6, у Німеччині – 0,88, у Білорусі – 7,53, у Колумбії – 61, у Бразилії – 30.

<sup>9</sup> Дані використовуються в рамках зазначеного повідомлення, оскільки вираховані за методикою, вперше в Україні презентованою 27 лютого 2012р. на Круглому столі “Актуальні проблеми діяльності органів внутрішніх справ з протидії злочинності в контексті реалій сучасної кримінальної ситуації в Україні” науковим співробітником НІСД О.Ярмишем. Отримання більш точних даних, з конкретизацією за окремими видами злочинів, потребує проведення спеціального загальнонаціонального дослідження.



Слід відзначити, що керівництво і працівники правоохоронних органів, Міністерства юстиції свідомі того, що діюча система статистичних показників і критеріїв оцінки кримінальної ситуації і результативності діяльності ОВС морально застаріли. Але вийти за межі звичної, усталеної роками системи звітування виявляється важким завданням.

### **Зміни в ОВС у контексті реформування правоохоронних органів: від концепції до системних дій**

У 2005-2007рр. реформування МВС цілком обгрунтовано розглядалось як складова процесу реформування всіх правоохоронних органів. Так, *Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України*, підготовлені у 2006р., передбачали виведення із структури СБУ і прокуратури підрозділів досудового слідства та передачу їх повноважень до МВС та інших правоохоронних органів. Також до МВС мали перейти функції прикордонної поліції, забезпечення пожежної, техногенної безпеки, охорони праці, охорони лісових і водних ресурсів. Міграційні питання мали бути віднесені до відання Міністерства юстиції. Цей документ, зрештою, був відхилений оскільки не містив нормативно-правового підґрунтя реформ.

*Концепція реформування кримінальної юстиції* (2008р.) передбачала перетворення у сфері кримінально-процесуального законодавства та інституційні зміни. Так, для потреб досудового слідства мали бути створені національна поліція, фінансова поліція, військова поліція, слідчий підрозділ СБУ і спеціалізований антикорупційний орган. До МВС мали відійти функції цивільного захисту населення.

Однак, заходи, передбачені названими документами, в повному обсязі реалізовані не були. Спроби системного, послідовного реформування виявилися невдалими – внаслідок чого ОВС зазнали серйозних іміджевих втрат. Нереформована міліція викликала невдоволення суспільства та відповідну реакцію керівництва держави.

Намагаючись подолати проблеми і труднощі, керівництво МВС у 2010-2011рр. здійснювало процес “самореформування”, яке стосувалося скорочення штатів, ліквідації різноманітних диспропорцій і викривлень у структурно-штатній організації (наприклад, співвідношення між керівними та рядовими посадами, між керівним та оперативним складом<sup>10</sup>). Так, упродовж 2011р. було скасовано 50% генеральських посад, здійснювалося скорочення центрального апарату МВС, змінювалися назви та підпорядкованість структурних підрозділів, але – як і раніше – корупція, плинність кадрів, порушення прав людини негативно впливали на стан роботи, імідж відомства. Керівництво МВС визнає наявність серйозних проблем і досить чітко формулює першочергові завдання для підлеглих<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> За даними МВС, у 2010р. безпосередньо в боротьбі зі злочинністю були задіяні 142 тис. працівників (патрульні служби, ДАІ, дозвільна система, оперативні та технічні служби, служби зовнішнього спостереження, дільничні інспектори тощо). Ще 118 тис. – працювали в підрозділах, що забезпечують роботу перших 142 тис.

<sup>11</sup> Звернення Колегії МВС України до особового складу відомства 7 лютого 2012р. – Сайт МВС України, [www.naiu.kiev.ua/tslc/index.php?razdel=news&page=080212\\_0](http://www.naiu.kiev.ua/tslc/index.php?razdel=news&page=080212_0).





Таким чином, на початок 2012р. проблема реформування ОВС і правоохоронних органів у цілому залишалася актуальною.

6 квітня 2012р. Указом Президента №252 утворено *Комітет з питань реформування правоохоронних органів*. Його головною метою є подальше комплексне реформування, підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів.

Видається правомірним стверджувати, що **реформа правоохоронних органів повинна містити щонайменше наступні заходи:**

- (1) удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує діяльність правоохоронних органів, особливо у сфері оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства;
- (2) інституційні і структурні зміни на основі Концепції реформування правоохоронної системи та з урахуванням необхідності їх ресурсного забезпечення (кадрового, фінансового, матеріально-технічного).

Отже, першим кроком є **зміна кримінально-процесуальних норм, реформування законодавчої бази, що регулює діяльність міліції і всієї правоохоронної системи**. З набуттям чинності Кримінальним процесуальним кодексом (КПК) це завдання вже реалізується, проте на шляху повної імплементації КПК необхідно розв'язати ряд проблем (врізка "*Проблеми імплементації нового Кримінального процесуального кодексу України*", с.98)<sup>12</sup>.

Важливими завданнями першого етапу реформ видаються наступні.

**Розробка Концепції, Стратегії і Програми реформування правоохоронних органів.** Вітчизняна практика свідчить про те, що суттєві зміни у правоохоронних органах можуть здійснюватися і без затверджених стратегічних документів. Однак наявність цих документів, що визначають цілі, план та алгоритм перетворень, є доцільною принаймні з точки зору полегшення адміністрування процесу реформування.

Вимагає глибокого опрацювання на науково-теоретичному і прикладному рівнях понятійно-категоріальний апарат правоохоронної сфери (досі немає узгоджених і належно внормованих визначень понять "правоохоронні органи", "правоохоронна система", "правоохоронна діяльність"). Ці поняття мають бути законодавчо закріплені.

Стратегічні документи мають бути розроблені на засадах методології системного підходу, яка є певною гарантією успіху реформ.

Неодмінною складовою розробки стратегічних документів має бути проведення **всеукраїнського криминологічного дослідження з метою визначення реального рівня та динаміки злочинності** (з огляду на згадану вище проблему оцінки криминогенної ситуації). Без цього всі пропозиції стосовно чисельності правоохоронних органів, окремих служб, структурних змін та, відповідно, обсягів бюджетного фінансування будуть необґрунтованими.

<sup>12</sup> Слід зауважити, що впродовж 2012р. були також окремі спроби запропонувати реформи законодавчої бази без узгодження з Комітетом з питань реформування правоохоронних органів. Ідеться про два законопроекти, внесені до Верховної Ради народними депутатами В.Грицаком і В.Коновалюком – "Про Державну службу правопорядку"(№10579 від 7 червня 2012р.) та "Про поліцію"(№10688 від 3 липня 2012р.). З різних причин законопроекти не були підтримані, а на цей час – відкликані у зв'язку із завершенням повноважень Парламенту VI скликання.



## Проблеми імплементації нового Кримінального процесуального кодексу України

Впровадження нового КПК матиме суттєвий вплив на реформування системи органів внутрішніх справ (оперативно-слідчий апарат) та інші правоохоронні органи, зокрема СБУ і прокуратуру. Слід зазначити, що вже проведена значна попередня підготовка до функціонування правоохоронних органів у нових умовах. Водночас, залишається чимало важливих питань, без вирішення яких застосування нового КПК може призвести до розбалансування системи досудового розслідування, системних порушень прав людини (потерпілих, підозрюваних, обвинувачених) і як наслідок – до зростання злочинності та суспільного невдоволення діями влади.

*По-перше*, проблема **кадрового забезпечення**. МВС і прокуратура потребують суттєвого фахового посилення оперативних та слідчих апаратів як на центральному, так і регіональному рівнях, та, можливо, збільшення їх чисельності. Крім того, необхідно налагодити навчання фахівців.

Новий КПК скасував стадії порушення провадження у кримінальній справі. Очікується, що це сприятиме зменшенню підстав заниження даних про фактичну злочинність, коли за отриманими повідомленнями справи не порушуються та розслідування не проводяться. Але є підстави вважати, що це нововведення призведе, навпаки, до порушення прав громадян і погіршення кримінальної ситуації. Внесення до **Єдиного реєстру** всіх заяв про злочин автоматично тягне за собою започаткування досудового розслідування, а це приблизно 4 млн. справ. Правоохоронні органи не мають для цього людських і фінансових ресурсів. Штатну чисельність прокуратури, слідчих та оперативних підрозділів МВС треба буде збільшити в кілька разів.

*По-друге*, **погіршення якості досудового слідства** – як наслідок неналежного кадрового та фінансового забезпечення органів досудового розслідування. За відсутності стадії додаткового розслідування, може значно зрости кількість судових вироків, які фактично не можна буде вважати правосудними. Обіцяне збільшення виправдувальних вироків, які, де-факто, будуть прийматися в результаті неякісного розслідування, можуть мати негативним наслідком порушення прав потерпілих і суттєво збільшити корупційні ризики.

*По-третє*, **зростання ризиків порушення прав людини**. Запропонована в КПК відмова від встановлення за конкретними особами процесуального статусу підозрюваного та потерпілого тягне за собою неможливість оскаржити законність притягнення до відповідальності. У вітчизняній системі кримінального переслідування, яке є карально-репресивним за природою, це є суттєвим обмеженням прав людини. Якщо оперувати наведеними цифрами фактичної злочинності, то може йтися як мінімум про **8 млн. осіб**, чий права можуть бути порушені

**Таким чином, вимагає ретельного вивчення досвід застосування нового кримінально-процесуального законодавства з метою мінімізації ризиків розбалансування правоохоронної системи, його подальшого вдосконалення правових засад і самої діяльності правоохоронних органів.**

**Внесення змін до законодавства про адміністративні правопорушення** (робота над проектом відповідного Кодексу завершується). Новації повинні суттєво зменшити репресивну складову в діяльності міліції. За визнанням колишнього Міністра внутрішніх справ А.Могильова, за рік міліцією складалося 9 млн. адміністративних протоколів стосовно громадян. Непоодинокими були випадки складання фіктивних протоколів для виконання “плану за показниками”.

На цьому ж етапі реформ мають бути переглянуті інші закони, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ.



## Структурні аспекти реформування ОВС

Питання структурних змін у системі МВС може розглядатись як вторинне відносно масштабного завдання вдосконалення нормативно-правової бази правоохоронної діяльності. Але сьогодні це також є актуальним завданням, виконання якого дозволить забезпечити адекватне реагування на зміни у криміногенній ситуації, а також якісно покращити організацію діяльності ОВС. Ідеться, власне, не про неодноразово розкритиковане “самореформування”, а про суттєве вдосконалення управління системою ОВС, що потребуватиме відповідних змін структури та управлінських схем.

Першочерговим завданням є створення повноцінного МВС цивільного зразка, що впливає із завдань адміністративної реформи.

Указом Президента “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” №1085 від 9 грудня 2010р. створено засади подальшого вдосконалення системи органів виконавчої влади, зокрема правоохоронних. Національний план дій на 2012р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014рр. передбачає вдосконалення структури МВС як центрального органу виконавчої влади в контексті реформи системи державного управління.

За логікою реформ, МВС має формувати державну політику. Функціональне керівництво підрозділами здійснюється відповідними департаментами. До складу Міністерства мали б належати міграційний департамент, департамент надзвичайних ситуацій, прикордонна служба тощо. Загалом, у структурі МВС мають поєднуватися складові, що забезпечують власне поліцейські функції, і підрозділи, що реалізують функції політики внутрішньої безпеки (“внутрішні справи”). Поступово це дозволить відійти від традиційного управлінського підходу до МВС і створити умови для перетворення його на цивільне міністерство. В цьому сенсі слушною є структура МВС, запропонована відомчою Концепцією реформування (представлена в Міністерстві 17 лютого 2012р.).

Концепція передбачала створення повноцінного МВС, до структури якого крім міліції/поліції, міграційної, служби досудового слідства, мали увійти підрозділи пожежної безпеки та порятунку, цивільного захисту, прикордонної служби (прикордонної поліції). Внутрішні війська пропонувалося перейменувати на Державну варту – з відповідною трансформацією їх функцій від військової до правоохоронної діяльності. Передбачалося також опрацювання питання про можливе підпорядкування МВС податкової міліції – як частини міліції економічної безпеки.

Згодом, Концепція була доопрацьована і знову представлена в МВС 6 квітня 2012р. Серед новацій – перейменування “міліції” на “поліцію”, а Внутрішніх військ – на Сили внутрішньої безпеки. Передбачене також створення Бюро боротьби з корупцією на базі Головного управління боротьби з організованою злочинністю<sup>13</sup>.

Однак, прийняття нового КПК зумовило відтермінування реалізації цих проєктів.

**На сьогодні слід констатувати збереження відомчого підходу до структурного реформування – поза рамками загальної концепції реформування правоохоронних органів.**

<sup>13</sup> “Віталій Захарченко: Концепцію реформування органів внутрішніх справ потрібно донести до громадян”. – Урядовий портал, 6 квітня 2012р. [www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245110129&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245110129&cat_id=244277212).



## Ресурсне забезпечення реформ

Надзвичайно важливим є й питання **кадрового та матеріально-технічного забезпечення** реформування правоохоронних органів України.

У виступі на колегії МВС 7 лютого 2012 р., Міністр внутрішніх справ зауважив, що однією з причин браку результатів попередніх реформ є неефективна кадрова політика, насамперед стосовно збереження кадрового ядра та залучення цінних фахівців. Так, карний розшук за останні 10 років оновився на 100%. Подібною є ситуація з дільничними інспекторами. Від них постійно вимагають досконало володіти ситуацією на дільниці, знати все і про всіх – тоді як більшість жителів дільниці не встигають навіть познайомитися зі своїми “шерифами”.

Питання кадрового забезпечення актуалізується у зв'язку із впровадженням нового кримінально-процесуального законодавства, що вимагатиме докорінної зміни підходів до **підготовки кадрів**, особливо слідчих і працівників міліції громадської безпеки.

За радянських часів Київська вища школа міліції забезпечувала спеціалістами Україну та Молдову. Сьогодні їх підготовку здійснюють 16 відомчих вузів. Навчання в них нічим не відрізняється від навчання у цивільних вузах, а випускники не мають ні життєвого, ні професійного досвіду, оскільки перебувають поза соціумом, у штучному середовищі міліцейського навчального закладу. Це вимагає як вдосконалення правил вступу до відомчих вузів, так і наближення програм навчання до реальних умов.

Розглядаючи пропозиції стосовно спрощення підготовки кадрів для правоохоронних органів, слід бути особливо обережними. З точки зору експертів, такі підходи можуть призвести до зниження кваліфікації спеціалістів, згортання наукових досліджень і, як наслідок, послаблення спроможностей держави у протидії злочинності. Такий підхід негативно сприймається керівниками вищих навчальних закладів.

На думку переважної більшості керівників спеціалізованих навчальних закладів, професійна освіта правоохоронця повинна базуватися на загальній вищій освіті, а не підміняти її. Випускники відомчих вищих навчальних закладів повинні не лише володіти в повному обсязі професійними навичками у сфері здійснення правоохоронних функцій, але й уміти адекватно реагувати на зміни кримінальної ситуації, бути готовими до постійного набуття знань, професійного самовдосконалення впродовж усього терміну служби. Таким чином, працівник органу внутрішніх справ повинен в інтелектуальному і професійному розвитку “на голову” переважати тих, кому він змушений протистояти.

“Працівник органів внутрішніх справ чи інших правоохоронних органів не може мати нижчий рівень освіти, ніж середній у суспільстві, він повинен бути не лише технічно, а й передусім інтелектуально озброєний у протидії злочинності. Правоохоронець в Україні не може бути гірше підготовлений, ніж злочинець, до послуг якого в злочинній діяльності кращі інтелектуальні здобутки людства та новітні комп'ютерні та інформаційні технології”<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Виступ ректора Харківського національного університету внутрішніх справ О.Бандурки на круглому столі “Актуальні проблеми реформування правоохоронних органів України”. – Національний інститут стратегічних досліджень, 10 лютого 2011р., [www.niss.gov.ua/articles/371](http://www.niss.gov.ua/articles/371).



Але найважливішим чинником залишаються моральні якості працівника ОВС. Сьогодні залишаються без відповіді низка питань: як не допустити до служби в міліції осіб, схильних до зловживань, вчинення злочинів; як в умовах економічної кризи і кризи моральності не допустити деградації особового складу; як залучити на службу талановитих, свідомих і сумлінних працівників. Пошук відповідей на ці питання сьогодні має стати визначальним напрямом кадрової політики МВС.

**Жодна реформа не може бути ефективною без належного фінансування.** Сьогодні фінансування потреб ОВС, заробітна плата, соціальне забезпечення їх працівників не відповідають визначеним завданням. Тривале невирішення цих проблем є руйнівним, криміногенним і корупційним чинником, ставить під загрозу ефективну діяльність як правоохоронної системи, так і суспільства та держави загалом.

МВС традиційно фінансується на 40% необхідного рівня. На автомобілі, що забезпечують оперативну діяльність щоденно виділяється в середньому 2,3 л палива. Звідси проблеми “поборів”, оскільки підрозділи ОВС, особливо низової ланки, змушені перебувати “на самозабезпеченні”. За деякими розрахунками, для належного фінансування Міністерства необхідно 26 млрд. грн. на рік. У 2011р. бюджет складав 13 млрд. (11 млрд. бюджетних призначень і 2 млрд. – за рахунок надання послуг).

За результатами анонімного анкетування, проведеного МВС, вісім з десяти правоохоронців заявляють, що грошового утримання їм не вистачає на забезпечення навіть основних життєвих потреб (мінімальний розмір грошового забезпечення працівників міліції у 2011р. становив 1 450 грн., а з лютого 2012р. – 1 600 грн.) Через соціальні негаразди кожен четвертий міліціонер готовий звільнитися з ОВС. Третина працівників скаржаться на неналежні умови проживання (на квартирному обліку МВС перебувають майже 25 тис. сімей; потреба в коштах на будівництво житла становить 2,2 млрд. грн.; у 2011р. кошти з держбюджету на будівництво житла не виділялися).

Запорукою успішності реформ є належне **технічне переоснащення**. Сучасна техніка дозволить збільшити функціональні спроможності працівника міліції, підвищити якість фіксації фактів, проведення експертиз і, як наслідок, – зменшити штатну чисельність. Так, оснащення автошляхів камерами відеоспостереження дозволить скоротити чисельність підрозділів ДАІ. Але сьогодні держава не має можливостей профінансувати ці потреби. На розвиток сил і засобів МВС передбачено лише 2% бюджету Міністерства.

## Висновки

Тривала орієнтація на кількісні показники, непоодинокі факти порушення прав людини – серед яких тортури, фальшування доказів, ухилення від реєстрації заяв про злочини, корупція і кримінал у міліцейському середовищі, – завдали істотної шкоди іміджу МВС, спричинили суспільну недовіру до міліції. Потреби дотримання прав людини, відновлення суспільної довіри налагодження партнерських зв'язків з громадськістю вимагають підвищення ролі районних відділів, дільничних міліціонерів і якості роботи підрозділів, що реалізують зв'язки з громадськістю.



Перед державою постало завдання реформування системи МВС на європейських засадах. Ці зміни доведеться впроваджувати в надзвичайно важких суспільно-політичних та економічних умовах. Успіх реформи МВС великою мірою залежить від економічних реформ, але потрібно усвідомити, що держава має приділити першочергову увагу створенню належних умов роботи та соціальному захисту працівників міліції – повернутися “обличчям до міліціонера”.

Визначаючи шляхи реформування системи ОВС, необхідно піддати критичному переосмисленню напрацювання попередніх років і використати всі раціональні та перспективні задуми і пропозиції. Реформа має бути науково обгрунтованою, враховувати передовий зарубіжний досвід і європейські стандарти захисту прав людини.

Структурні зміни в МВС мають відповідати цілям і завданням оновленої Стратегії національної безпеки, здійснюватися комплексно, в рамках адміністративної реформи, реформ сектору безпеки загалом і правоохоронної системи зокрема.

Ефективне функціонування ОВС в умовах нинішньої криміногенної ситуації, змін у кримінально-процесуальному законодавстві вимагає суттєвого фахового посилення оперативних і слідчих апаратів системи МВС – як на центральному, так і на регіональному рівнях – та, можливо, збільшення їх чисельності.

За умов обмеженого фінансування, збільшення чисельності оперативних і слідчих працівників має відбуватися за рахунок скорочення обслуговуючих та управлінських структур. Визначення чисельності ОВС, оперативних і слідчих підрозділів, інших структурних ланок має ґрунтуватися на реальних показниках, визначених за результатами загальнодержавного кримінологічного дослідження рівня фактичної злочинності та прогнозного моделювання ситуації у сфері криміногенної юстиції в умовах дії нового КПК, у т.ч. з урахуванням можливих показників латентної злочинності.

Незадовільним є стан фінансування ОВС. Територіальні органи перебувають на межі виживання. Надзвичайно низький рівень зарплат у середній і низовій ланках міліції, які по суті складають кістяк системи, перекидання на плечі працівників проблем забезпечення службових потреб у транспорті, техніці стимулюють зловживання та корупцію. Саме тому Уряду необхідно вжити належних заходів з покращення стану фінансування соціальних програм і розвитку МВС, підвищення рівня заробітної плати працівників низової і середньої ланок. Слід передбачити прийняття відомчої програми розвитку районних відділів міліції та інституту дільничних, з метою більш тісної співпраці з громадами, залучення коштів місцевих бюджетів.

**Викладене свідчить про те, що в суспільстві та в ОВС сформувався потужний запит на реформування правоохоронної системи.**



# РЕФОРМУВАННЯ РОЗВІДУВАЛЬНИХ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

*Олександр СКИБІНЕЦЬКИЙ,  
Роман МАРЧУК\**

Сектор безпеки України залишається сьогодні, можливо, найменш реформованою сферою державного управління. Існуюча модель у багатьох аспектах спирається ще на радянські підходи, є неадекватною нинішнім умовам, уможлиблює залучення силових структур до виконання невластивих функцій і вимагає утримання великого апарату співробітників. Відтак, сектор безпеки обходиться державі дорого, але це не забезпечує його ефективного функціонування.

Власне, про необхідність реформування, насамперед, розвідувальних і правоохоронних органів, йдеться з 2001р., з урахуванням нових глобальних терористичних викликів. До того часу вважалося, що ці органи перебувають у стані “розбудови” і становлення. Офіційно завдання з їх реформування вперше було актуалізоване у 2004р. Причому передбачалося, що це реформування мало бути здійснене в контексті євроінтеграційного процесу, з урахуванням позитивного досвіду провідних демократичних, насамперед, європейських держав.

Суттєвим кроком у цьому напрямі стало виокремлення підрозділів зовнішньої розвідки з правоохоронного органу, яким є Служба безпеки України, та утворення на їх базі самостійного розвідувального органу – Служби зовнішньої розвідки України. Таке розмежування відповідає європейським принципам організації правоохоронної та зовнішньорозвідувальної діяльності, створює передумови для цілеспрямованого (а відтак і ефективного) використання фінансових, матеріальних і спеціальних розвідувальних ресурсів. Цим також створюються (принаймні юридичні) запобіжники від неправомірного спрямування цього органу на вирішення не притаманних йому завдань внутрішньої безпеки, від вплутування його у внутрішньополітичні конфлікти.

Законодавчо **процес реформування розвідувальних органів** був підкріплений прийняттям Закону “Про Службу зовнішньої розвідки України” (2005р.) та внесенням змін до понад 20 інших законів. Зокрема, змінами до Закону “Про розвідувальні органи України” (від 15 грудня 2005р.) було вдосконалене визначення базових понять, основних завдань і спеціальних повноважень розвідувальних органів, заходів соціального захисту співробітників розвідувальних органів, їх кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Протягом

---

\* Олександр СКИБІНЕЦЬКИЙ – народний депутат України V-VI скликань, генерал-лейтенант СБУ, у минулому – перший заступник Голови СБУ; Роман МАРЧУК – помічник-консультант народного депутата України.



наступних років на підзаконному рівні було прийнято кілька десятків нормативно-правових актів, зокрема з питань визначення щорічних пріоритетів розвідувальної діяльності та основних її напрямів на середньострокову перспективу, порядку надання урядовим споживачам розвідувальної інформації, забезпечення розвідувальними органами безпеки закордонних представництв України тощо.

Однак очікуваного суттєвого покращення розвідувальної діяльності, на жаль, не сталося. Як у попередній (2007р.), так і в чинній редакціях Стратегії національної безпеки України відзначалося, що незважаючи на певні здобутки, досягнуті за роки незалежності, діяльність розвідувальних органів поки не є адекватною сучасним викликам і загрозам національній безпеці.

Така оцінка зумовлена надмірним ухилом розвідувальних органів до висвітлення подій, що вже сталися, причому великою мірою – на основі використання відкритих джерел інформації, і недостатніми можливостями здобування попереду розвідувальної інформації про загрози національній безпеці (зокрема, це виявилось під час періодичних кризових ситуацій в енергопостачанні, конфлікту навколо о.Тузла у 2003р., грузинсько-російського збройного конфлікту в серпні 2008р. та ін.).

Вади в діяльності розвідувальних органів значною мірою зумовлені недоліками в управлінні ними. Насамперед, такі недоліки проявляються в питаннях загального керівництва, яке, відповідно до закону, покладене на Президента України. Адже саме до загального керівництва належать питання регламентації порядку проведення розвідувальних заходів, забезпечення їх належного фінансування, визначення завдань розвідувальним органам, інтегральної оцінки результатів виконання, міжвідомчої взаємодії та міжнародного співробітництва, а також контролю над їх діяльністю.

Загальне керівництво об'єктивно потребує кваліфікованого робочого апарату. Однак, система управління розвідувальними органами в Україні є інституційно, організаційно та ресурсно недорозвинутою. Існуючі допоміжні структури при Раді національної безпеки і оборони (РНБО) України та Кабінеті Міністрів мають обмежені повноваження й не здатні самостійно здійснювати управлінські функції.

Відсутність спеціалізованого управлінського апарату не дозволяє дієво впливати на організацію розвідувальної діяльності та кваліфіковано здійснювати інтегровану оцінку як загальних, так і поточних її результатів. За таких умов вирішальну роль у процесі формування, погодження і прийняття управлінських рішень відіграють самі об'єкти управління – розвідувальні органи. Показовим у цьому плані є, зокрема, той факт, що порядок і критерії оцінки урядовими споживачами наданої їм розвідувальної інформації визначається самими розвідувальними органами.

В умовах, що склалися, видається доцільним використати досвід провідних демократичних (насамперед – європейських) держав з контролю над розвідувальними органами через бюджетний процес. Так, практично в усіх європейських державах вирішальним чинником для визначення розмірів асигнувань розвідувальним органам є не чисельність їх особового складу, а економічно обґрунтовані суми коштів, необхідні для ресурсного (фінансового, кадрового та матеріально-технічного) забезпечення конкретних заходів. Тому у випадках, коли, наприклад, зменшився обсяг завдань або звузилися фінансові спроможності держави, розглядаються дві альтернативи: (1) зменшення грошового забезпечення всьому особовому складу (та, водночас, мотивації до служби), або (2) зменшення чисельності співробітників з одночасним збереженням або й збільшенням зарплати з урахуванням збільшення навантаження на кожного з них.





Належна організація бюджетного процесу дозволяє здійснювати контроль над розвідувальними органами, починаючи зі стадії визначення завдань для них (з'ясування реальних потреб споживачів і замовників розвідувальної продукції, експертиза цих потреб на відповідність загальнодержавним пріоритетам). За такого підходу забезпечується внутрішня прозорість бюджетного процесу. Тобто, кошти виділяються усвідомлено, а діяльність розвідувальних органів та її результати оцінюються через призму цільового й ефективного використання відповідних фінансових ресурсів.

Імплементція європейського підходу вимагатиме внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України. Корисним у цьому сенсі стало б запровадження практики фінансування розвідувальної діяльності із застосуванням механізму державних цільових програм.

Загалом, реформування розвідувальних органів повинно провадитися переважно у площині вдосконалення безпосередньо розвідувальної діяльності. А почати цей процес необхідно з комплексного огляду цих органів. Причому цей огляд має здійснюватися не ними самими, а спеціальною комісією, утвореною із залученням Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, за планом, затвердженим Президентом України. В рамках цього огляду виглядає доцільним дослідити практичні наслідки використання споживачами результатів розвідувальної діяльності за останні 5-7 років.

Що стосується **реформування правоохоронних органів**, то сьогодні, як видається, стратегічним завданням мало б стати їх перетворення з інструменту контролю та силового примусу щодо суспільства на інструмент, що захищає демократичний устрій держави. Адже демократична влада не повинна спиратися на страх і несвободу, використовувати сектор безпеки як тінювий механізм державного управління й тим більше – допускати його перетворення на непідконтрольну суспільству силу.

Необхідність реформування правоохоронних органів зумовлена, зокрема, й загостренням таких хронічних проблем, як:

- (1) корумпованість особового складу одночасно зі зниженням його професійного рівня;
- (2) завелика чисельність органів і високий рівень їх мілітаризації;
- (3) порушення прав і свобод людини, застосування тортур і надмірної сили під час виконання службових обов'язків;
- (4) значна кількість підрозділів спеціального призначення, застосування їх для вирішення питань, що виходять за межі їх юридично визначеної компетенції.

Спроби реформування правоохоронних органів досі мали непослідовний, несистемний характер і на практиці не виходили за межі прийняття декларативних “концептуальних” документів і здебільшого косметичних, внутрішньо-структурних експериментів. Значною мірою це обумовлено такими “традиціями” вітчизняної політичної антикультури, як волюнтаризм і дефіцит консенсусу між політичними силами.

Скидається на те, що й зараз реформування здійснюється дещо спрощеним шляхом і ризикує вилитися в зовні ефектні, але малоефективні рішення, з точки зору реальних демократичних перетворень згідно з вимогами резолюцій ПАРЄ стосовно України від 1992р., 2005р. та 2010р. Насторожує той факт, що наші зобов'язання перед ПАРЄ не тільки залишаються невиконаними, але й завдання з їх виконання не ставиться перед Комітетом з питань реформування правоохоронних органів, створеним Президентом.



На порядку денному давно стоїть **реформування Служби безпеки** шляхом виведення її завдань, функцій і напрямів діяльності у відповідність із сучасними потребами забезпечення національних інтересів та захисту прав людини. Не вирішеним залишається питання деполітизації СБУ, попередження використання ресурсів Служби в інтересах окремих політичних сил чи осіб. До цього часу діяльність служби регулюється застарілим Законом від 1992р., в якому деполітизація проголошується, але не підкріплюється реальними механізмами попередження і стримування. Розробка проекту нового Закону зволікається, а критеріями оцінки діяльності спецслужби, до речі, як і всіх правоохоронних органів, залишаються статистично подані результати роботи, а не її оцінка й довіра з боку громадянського суспільства, як це прийнято в демократичних країнах.

Заслугує на реалізацію ідея перетворення головного правоохоронного органу – Міністерства внутрішніх справ – із суто міліцейського органу на міністерство європейського типу, відповідальне загалом за функціонування державної влади у країні та підтримання безпеки життєдіяльності суспільства. Відповідно до цього підходу всі виконавчі міліцейські підрозділи повинні бути виведені із складу центрального апарату МВС та акумульовані разом з іншими міліцейськими структурами в поліції як загальнодержавній службі, підпорядкованій Міністру внутрішніх справ. Аналогічним чином, Міністру внутрішніх справ могли б бути підпорядковані Державна прикордонна служба України, а також Державна рятувальна служба, яку потрібно буде утворити на базі колишнього Міністерства з питань надзвичайних ситуацій.

Безперечно, процес реформування розвідувальних і правоохоронних органів потребуватиме законодавчої підтримки з боку новообраної Верховної Ради. Основою мають стати такі законодавчі зміни, які б відновили систему стримувань і противаг, баланс між гілками влади, роль Верховної Ради як головного елементу системи демократичного цивільного контролю та запобіжника спокуси зловживання владою в особистих або вузькопартійних інтересах. Для цього потрібен конструктивний діалог і в самому Парламенті, і між Парламентом та Президентом, та й у суспільстві в цілому. Адже такі критичні загрози для стабільності й безпеки держави, як економічна криза, високий рівень корупції, надмірна концентрація влади на фоні різкого соціального розшарування, що призводить до радикалізації настроїв, торкаються всіх.

## Висновки

Очевидно, що ситуація вимагає реального, а не декоративного реформування безпекового сектору. Для цього створений при РНБО Комітет з питань реформування правоохоронних органів, якщо дійсно йдеться про реформування, а не його імітацію, мав би залучити до співпраці профільні парламентські комітети і представників громадських організацій, що мають відповідні напрацювання. Зокрема, спільно розробити новий проект Закону про Службу безпеки України, здійснюючи цю роботу в контексті загального реформування кримінальної юстиції, з метою перетворення СБУ на ефективну спецслужбу європейського зразка.

Досвід розвинутих держав говорить про те, що збереження стабільності у країні і протидію зовнішнім викликам можна забезпечити лише через зміцнення демократичних принципів, прогресивні перетворення як у безпековому секторі, так і в суспільстві в цілому. Очевидно, що для України, яка обрала європейський вектор розвитку, іншої альтернативи немає.



# МІСЦЕ ЕКСПЕРТНОЇ СПІЛЬНОТИ В СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

*Олександр БЕЛОВ\**

Система демократичного цивільного контролю є важливою складовою врядування в секторі безпеки України. Вітчизняне законодавство, передусім Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” окремо не визначає поняття сектору безпеки, але українська експертна спільнота розглядає його у площині європейської традиції. Відповідно до неї вагому складову сектору безпеки складають цивільні організації, що досліджують чи надають консультації з питань безпеки – громадські організації, незалежні аналітичні структури, науково-дослідні інститути, експертні спільноти, засоби масової інформації.

У демократичних країнах світу, в т.ч. в Україні, цивільні експерти, які перебувають поза державним апаратом, починають відігравати дедалі суттєвішу роль у здійсненні демократичного контролю над національним сектором безпеки. Аналіз досвіду Служби безпеки України (СБУ) дозволяє виокремити принаймні кілька напрямів взаємодії з інститутами громадянського суспільства, зокрема, з експертною спільнотою.

Перший напрям – це практика забезпечення обізнаності суспільства в частині діяльності служб внутрішньої безпеки, якою є СБУ. На важливість такої діяльності привертає увагу Парламентська асамблея Ради Європи в рекомендаціях 1402/1999 (“Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи”) та 1713/2005 (“Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах”).

Нагадаємо, що організація заходів з інформування суспільства стосовно діяльності СБУ розпочалася набагато раніше ухвалення Рекомендації ПАРЄ 1402 у 1999р. Чинний Закон “Про Службу безпеки України”, ухвалений Парламентом 25 березня 1992р., містить відповідні норми, які варто навести дослівно.

Отже, ст.7 “Право громадськості на інформацію про діяльність Служби безпеки України” в базовій редакції зазначеного акту національного законодавства від 25 березня 1992р.:

*“Громадськість України через засоби масової інформації та в інших формах у визначеному законодавством порядку інформується про діяльність Служби безпеки України.*

*Забороняється встановлювати обмеження про інформацію щодо загального бюджету Служби безпеки України, її компетенції та основних напрямів діяльності, а також випадків протиправних дій органів і співробітників Служби безпеки України.*

*Не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну, військову та комерційну таємницю, а також інформація конфіденційного характеру, розголошення якої може завдати шкоди національній безпеці України, честі і гідності особи або порушити її законні права, крім випадків, передбачених законодавством в інтересах правосуддя”.*

\* Олександр БЕЛОВ – радник Голови Служби безпеки України.



Виступаючи з доповіддю під час розгляду проекту закону у Верховній Раді 30 січня 1992р., Голова Служби національної безпеки (СНБ) України Є.Марчук підкреслював значення наведених вище принципів положень ст.7: “Особливістю законопроекту є те, що в ньому передбачені певні можливості контролю СНБ з боку суспільства поза рамками звичних державних структур. Тут важливу роль повинна виконувати так звана четверта влада – засоби масової інформації”<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що на момент прийняття Закону “Про Службу безпеки України”, в її структурі вже існував Прес-центр, який очолював В.Олійник. Свій позитивний внесок у його роботу внесли й наступні його керівники – А.Сахно (1992-2000рр.), О.Скрипник (2000-2005рр.), М.Остапенко, яка з 2005р. є керівником Управління взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю СБУ.

За 20-річну історію до зазначеного Закону було внесено понад 20 змін, але процитована законодавча норма не переглядалася. Упевнений, що ця принципова позиція політичного керівництва держави буде збережена і в новій редакції Закону. Цей законопроект розробляється за дорученням Президента України В.Януковича відповідно до взятих Україною зобов’язань перед Радою Європи.

З практикою виконання норм ст.7 Закону “Про Службу безпеки України” кожен громадянин може особисто ознайомитися на офіційному сайті СБУ<sup>2</sup>, який щодня відвідують понад 7 000 користувачів глобальної мережі (майже 1,6 млн. на рік). Керівництво СБУ високо цінує критичні зауваження і пропозиції стосовно вдосконалення роботи, особливо якщо вони мають конструктивний характер. Важко не погодитися з відомим канадським фахівцем з аналізу державної політики Леслі А.Палом (*Leslie A.Pal*), який зазначав, що критика має бути предметною і доброзичливою. У цьому контексті “доброзичливість” визначається не особливостями власного характеру експерта, а його фаховою компетентністю, усвідомленням причетності до спільної справи. У нашому випадку такою спільною справою є розбудова сучасної системи забезпечення національної і державної безпеки України на демократичних засадах і принципах.

Власне, йдеться про одну з форм участі громадськості в управлінні державними справами. Це право є сталою конституційною нормою (ст.38 чинної Конституції України), яка залишається незмінною з моменту ухвалення Основного закону. Конкретні форми реалізації цієї конституційної норми постійно перебувають у центрі уваги політичного керівництва держави. З цих питань у 1996-2012рр. було прийнято понад 15 нормативно-правових актів, у т.ч. 10 Указів Президента України<sup>3</sup>.

У п.5.4.4 нової редакції Стратегії національної безпеки України (2012р.) “залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення та реалізації політики національної безпеки... оцінки її ефективності” визначено одним з провідних напрямів реформування національного сектору безпеки.

Одним з механізмів взаємодії СБУ з інститутами громадянського суспільства є Громадська рада при СБУ, утворена у 2006р. відповідно до розпорядження Президента<sup>4</sup>. Варто зазначити, що певний її аналог існував і раніше в історії Служби.

<sup>1</sup> На пленарному засіданні Верховної Ради України 30 січня 1992р. законопроект представляв голова СНБУ Є.Марчук. – День, 23 березня 2012р., [www.day.kiev.ua](http://www.day.kiev.ua).

<sup>2</sup> Офіційний веб-сайт СБУ, [www.sbu.gov.ua](http://www.sbu.gov.ua).

<sup>3</sup> У 2012р. Президентом України В.Януковичем з цих питань було ухвалено наступні укази: “Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні”, яким утворено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України (№32 від 25 січня 2012р.); “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” (№212 від 24 березня 2012); “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” (№389 від 8 червня 2012р.).

<sup>4</sup> Розпорядження Президента України “Про Громадську раду при Службі безпеки України” №269 від 20 липня 2006р. Положення про Громадську раду див.: [www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=114732&cat\\_id=52170](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=114732&cat_id=52170).



25 листопада 1991р. Розпорядженням №1859 Голови Верховної Ради України Л.Кравчука було утворено Раду СНБ України, до складу якої належали народні депутати України Г.Алтунян, М.Горинь, Ю.Костенко, В.Леміш, В.Слободенюк.

Сьогодні Громадську раду очолює народний депутат України, член Комітету з питань національної безпеки і оборони Ю.Самойленко. До складу Громадської ради належать кваліфіковані експерти: Д.Веденєєв (заступник директора Інституту національної пам'яті України), О.Власюк (член-кореспондент НАНУ), Л.Івшина (головний редактор газети "День"), С.Козьяков (доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім.Т.Шевченка), Ю.Лавренюк (голова громадської організації "Всеукраїнська колегія з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю"), О.Маркєєва (в.о. заступника директора НІСД), Ю.Сорочик, завідувач секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією), Ю.Якименко (заступник Генерального директора Центру Разумкова).

Якими є очікування від діяльності Громадської ради? На засіданні 22 листопада 2012р. Голова СБУ І.Калінін підкреслив, що керівництво Служби налаштоване на "постійний, відвертий діалог, можливо, дискусію, спільний пошук відповідей на питання: якою має бути сучасна спецслужба, якими мають бути її стосунки з суспільством". Власне, це є концептуальні очікування Служби безпеки, і вони збігаються з позицією керівництва і членів Громадської ради.

Розуміння представниками громадськості спільної відповідальності робить більш конструктивною їх участь у заходах цивільного демократичного контролю над діяльністю та реформуванням Служби безпеки. Про це йшлося у виступах членів Громадської ради та керівників Служби на засіданні Ради в листопаді 2012р. Відповідні положення містяться і в плані її роботи на 2013р. (ухвалений на засіданні Громадської ради 26 грудня 2012р.), який, зокрема, передбачає:

- постійний контроль над дотриманням прав і свобод людини в діяльності СБУ;
- участь у роботі над проектом нової редакції Закону "Про Службу безпеки України", передусім – організації його громадського обговорення;
- поліпшення інформування громадськості про діяльність Служби безпеки та заходи з посилення суспільної довіри до неї;
- сприяння в забезпеченні належного рівня соціального захисту її співробітників, необхідного матеріально-технічного, правового та інформаційного забезпечення їх роботи;
- участь у підготовці та патріотичному вихованні нової генерації оперативних працівників Служби.

Є підстави розраховувати на те, що Громадська рада при СБУ стане ефективним інструментом сучасного демократичного цивільного контролю<sup>5</sup>.

Актуальним є також питання вдосконалення підготовки цивільних фахівців, здатних бути ефективними посередниками між СБУ, з одного боку, та суспільством – з іншого. Наявність певних проблем у цьому питанні стає очевидною навіть з побіжного аналізу контенту україномовного сегменту Інтернету. На кінець листопада 2012р. налічувалося понад 400 тис. веб-сторінок з різноманітною інформацією про СБУ. Ця інформація має переважно характер повідомлень про певні події, що стосуються діяльності СБУ. В українських ЗМІ бракує фахових

<sup>5</sup> Про перспективи налагодження співпраці йшлося, зокрема, під час дискусії на міжнародному семінарі "Цивільний контроль над сектором безпеки: як удосконалити діяльність громадських рад", організованому СБУ за підтримки Центру інформації і документації НАТО в Україні та активної участі Громадської ради при СБУ 11 грудня 2012р. в м.Києві. – [www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article.jsessionid=5ACF164C9B8F9620D1760FB420171829?art\\_id=114875&cat\\_id=39574](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article.jsessionid=5ACF164C9B8F9620D1760FB420171829?art_id=114875&cat_id=39574).



аналітичних матеріалів щодо оцінки стану національної безпеки України, внутрішніх і міжнародних аспектів безпекової політики держави. Для порівняння, у США після ухвалення у 2009р. Національної стратегії контррозвідки, університетська та експертна спільнота миттєво зреагувала на цей документ, запропонувавши близько 80 програм підготовки цивільних фахівців з питань економічної безпеки, міжнародних відносин, геополітики тощо. Приклад, вартий наслідування.

У контексті підготовки цивільних фахівців у сфері забезпечення національної і державної безпеки суттєву роль відіграє щорічна міжнародна науково-практична конференція “Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини в діяльності спецслужб”, яка з 2008р. проводиться Службою безпеки України під патронатом Глави держави. Серед її співorganizаторів: НІСД, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (*DCAF*), Офіс зв'язку НАТО та Центр інформації та документації НАТО в Україні, Представництво Організації з безпеки та співробітництва в Європі в Україні, провідні вищі навчальні заклади України. Загалом, з 2008р. участь у конференції взяли майже 150 іноземних та українських експертів. Із загальним змістом дискусій та ухвалених рекомендацій можна ознайомитися на офіційному сайті СБУ.

Президент України В.Янукович у вітальних словах організаторам та учасникам третьої конференції (квітень 2010р.) висловив сподівання на те, що “Проблема балансу між правом суспільства на безпеку та правами людини... повинна знайти гармонійне вирішення при формуванні українського національного законодавства, реформуванні правоохоронної і судової системи нашої держави у відповідних демократичних традиціях”.

За п'ять років, завдяки проведенню конференцій, надбанням українських експертів став відповідний досвід США, Великої Британії, Німеччини, Болгарії, Нідерландів, Польщі, Естонії, Латвії, Литви, Бельгії та інших країн європейської та євроатлантичної спільноти. Особливу роль у поширенні передового міжнародного досвіду відіграє *DCAF* та його керівництво, зокрема, доктор Ф.Флурі.

Конференції у 2011р. та 2012р. проводилися на базі Національного університету “Юридична академія України ім.Ярослава Мудрого” та Київського національного університету ім.Тараса Шевченка за підтримки ректорів В.Тация та Л.Губерського.

З 2011р. Службою безпеки України проводиться конкурс на кращу наукову роботу з питань демократичного цивільного контролю. Лауреатами конкурсу вже стали понад 60 студентів, слухачів і молодих науковців (у т.ч. з Національної академії СБУ та Інституту підготовки юридичних кадрів для СБУ). У цьому вбачається перспектива.

У щорічному Посланні до Верховної Ради “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році” Президент В.Янукович звернув особливу увагу на важливість дієвого зовнішнього контролю як надійного запобіжника використання потужних можливостей сектору безпеки в корпоративних інтересах, на шкоду суспільству й державі. Водночас, Глава держави наголошує на тому, що “цивільний демократичний контроль – це не лише право нагляду та інспектування, а й розподіл відповідальності”<sup>6</sup>.

Наведені вище приклади досить переконливо свідчать про послідовні кроки керівництва держави і Служби безпеки України в розбудові сучасної системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та конструктивної взаємодії з такими її складовими, як інститути громадянського суспільства, зокрема, – цивільною експертною спільнотою.

<sup>6</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – Київ, НІСД, 2012, с.208-210, [www.president.gov.ua/docs/posl.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf).



# ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ УКРАЇНИ: РЕЗЕРВИ ТА ОБМЕЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ

*Сергій АКУЛОВ\**

Українська держава перебуває в безперервному процесі трансформації, змін ідеології взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства, громадянами країни. Одним з важливих елементів забезпечення ефективного функціонування держави є правоохоронні органи, які також зазнають безперервного реформування, намагаючись одночасно забезпечувати законність і порядок.

Неузгоджені між собою “реформи” вже призвели до знищення раніше побудованих механізмів управління і створення штучних, тимчасових, неефективних, чисельних і затратних структур, паралелізму в діяльності різних силових структур, дисбалансу повноважень і відповідальності між гілками влади.

У державі досі немає єдиної стратегії розвитку сектору безпеки. Чотири президенти й кожна нова команда намагаються створити щось нове в управлінні державою. При цьому, майже кожен політичний діяч намагається реалізувати найбільш раціональну, на його думку, модель, тому послідовності і спадкоємності в діяльності новопризначених керівників відомств явно бракує. За умов, коли немає належного демократичного контролю, механізмів забезпечення неухильного дотримання всіма суб'єктами норм Конституції України та чинного законодавства, зростає імовірність помилок з тяжкими, іноді трагічними наслідками для суспільства, окремих громадян, а також для самих правоохоронних органів.

## **Головні функції правоохоронних органів та якість їх виконання**

До правоохоронних органів у широкому розумінні належать “органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи та установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції”<sup>1</sup>. Водночас, для звичайних громадян поняття правоохоронних органів асоціюється, насамперед, з українською міліцією. Міністерство внутрішніх справ (МВС) є однією з найбільших правоохоронних структур, і громадяни мають змогу оцінювати його роботу або бездіяльність значно частіше, ніж інших структур.

\* Сергій АКУЛОВ – полковник міліції у відставці, брав участь у трьох миротворчих операціях у якості радника поліції ООН, працював начальником відділу з питань безпеки та правопорядку Місцевого організаційного комітету Євро-2012 Україна.

<sup>1</sup> Закон України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” (1993р.)



Особливий статус органів внутрішніх справ (ОВС) у системі правоохоронних органів зумовлюється, також, обсягом і складністю завдань – на них покладається головний тягар боротьби зі злочинністю і профілактичної роботи із запобігання злочинам.

За часів УРСР загальна чисельність особового складу МВС становила близько 100 тис. осіб. До речі, МВС радянських часів мала значно ширші функції. До його складу належали підрозділи пожежної служби, виконання покарань і підрозділи боротьби з економічними злочинами. Чисельність міліції в Україні – понад 300 тис. осіб<sup>2</sup>. Якщо до цього додати персонал інших державних структур, що виконують правоохоронні функції (СБУ, Держприкордонслужба, Податкова міліція, Департамент виконання покарань, Управління державної охорони, Прокуратура), то їх загальна чисельність наближається до 500 тис. осіб, – при тому, що чисельність населення з моменту здобуття незалежності зменшилася з 52 млн. до майже 45 млн. осіб<sup>3</sup>. Отже, на кожних 90 українців припадає один правоохоронець. У країнах Європи нормальним є співвідношення, коли один поліцейський припадає на 1 000 громадян. Тобто, за європейськими нормами чисельність особового складу МВС України не повинна перевищувати 45 тис. осіб.

Майже семикратне перевищення європейських стандартів чисельності поліції дуже мало впливає на показники рівня злочинності та ефективності діяльності правоохоронних органів в Україні. Як свідчить найбільш повна та достовірна статистика Генеральної прокуратури України, впродовж 2011р. рівень злочинності зріс, порівняно з попереднім роком, на 6,6% – від 109 до 113 злочинів на 10 тис. населення. Зазначене зростання відбулося переважно за рахунок кількості злочинів проти власності (кількість крадіжок зросла на 9%), а також умисних вбивств (зростання на 6,4%)<sup>4</sup>.

Надзвичайно тривожним залишається стан дотримання законності у провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства працівниками ОВС. Працівники міліції досить часто відмовляють постраждалим громадянам у їх праві на захист, не фіксуючи факти злочинів, або ж навпаки – порушують кримінальні справи проти невинуватих громадян. Незадовільним залишається стан відшкодування завданих злочинами збитків. У 2011р. з понад 1 928 млн. грн. збитків відшкодовано лише половину (979 млн. грн.)<sup>5</sup>.

Попри позитивну динаміку зменшення кількості прихованих від обліку злочинів, що відзначається впродовж останніх років (2009р. – 18,4 тис., 2010р. – 15,6 тис.), загальна кількість таких випадків є надзвичайно високою. У 2011р. до підрозділів ОВС надійшло понад 3,3 млн. заяв і повідомлень про злочини. За результатами їх розгляду було порушено 491 тис. кримінальних справ і винесено понад 2,5 млн. рішень про відмову в їх порушенні. Прокуратура, за результатами перевірок, виявила 13,2 тис. злочинів, що не були зареєстровані міліцією, і 12,6 тис. випадків незаконної відмови в порушенні кримінальної справи. Нерідко справи порушуються несвоєчасно, слідчі дії проводяться неякісно. Набули поширення факти прийняття незаконних рішень про зупинення досудового слідства та закриття справ. За 2011р. прокурорами скасовано 1 900 незаконних постанов слідчих ОВС про порушення кримінальних справ, 56,7 тис. постанов

<sup>2</sup> Дуда А. "Psi режиму: українська міліція здатна воювати лише проти громадян". – Український тиждень, 14 жовтня 2011р., <http://tyzhden.ua/Politics/32955>.

<sup>3</sup> Державна служба статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>4</sup> Генеральна прокуратура України. Інформація про стан законності у державі за 2011р. – Київ, 2012, с.12-13.

<sup>5</sup> Там само, с.24.





про зупинення досудового слідства, 4 500 постанов про закриття справ, закрито 86 справ, порушених без законних підстав<sup>6</sup>. Кожен з таких випадків незаконної відмови або незаконного порушення справи є порушенням державою прав людини.

Майже щодня в ЗМІ з'являються повідомлення про незаконні дії або бездіяльність правоохоронців: ненадання допомоги, необгрунтовані затримання, застосування тортур, інші порушення<sup>7</sup>. Люди часто не звертаються до правоохоронних органів через зневіру в покарання злочинців, у здатність міліції захистити свідка від злочинців, через страх зі свідка перетворитися на підозрюваного. Як свідчать результати соціологічних досліджень, українці дедалі частіше сприймають міліцію не як фактор безпеки, захисту, а як загрозу власній безпеці (таблиця “Уявіть, що вночі на порожній вулиці Ви побачили міліціонера. Як Ви його сприймаєте?”). Хоча сприйняття громадянами правоохоронних органів – є суб'єктивним і лише одним із критеріїв оцінки їх діяльності, але “з точки зору суспільного призначення цих органів, названий критерій є визначальним, оскільки головним їх завданням є саме забезпечення безпеки громадян, захист їх прав і свобод, утвердження в державі правопорядку”<sup>8</sup>.

**Уявіть, що вночі на порожній вулиці Ви побачили міліціонера.  
Як Ви його сприймаєте?<sup>9</sup>**  
% опитаних

	Серпень 2002	Квітень 2004	Червень 2006	Квітень 2009	Жовтень 2011	Вересень 2012
Як гарантію безпеки, оскільки він може захистити	23,2	23,8	30,5	24,7	20,7	27,0
Як фактор небезпеки, оскільки він може прискочитися	28,9	31,4	19,1	28,5	31,2	27,0
Ні те, ні інше	38,4	38,0	36,0	36,4	31,8	33,1
Важко відповісти/не відповіли	9,5	6,8	14,4	10,4	16,3	12,9

Постраждали громадяни, які не можуть отримати належного захисту і правової допомоги, вимушені звертатися до вищих владних інстанцій зі скаргами на незаконні дії або з проханням захистити їх від працівників правоохоронних органів. Досить часто, розчарувавшись у можливості відновити справедливість в Україні, громадяни звертаються до міжнародних правозахисних структур. Україна посідає п'яте місце серед країн Європи за кількістю звернень до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) та інших міжнародних правозахисних інституцій. Так, у липні 2012р. ЄСПЛ зобов'язав Україну виплатити €154 тис. Б.Савицькому за жорстоке поводження з ним у відділенні міліції – це рекордна сума компенсації, яка будь-коли призначалася громадянину України<sup>10</sup>. При цьому, кількість справ на політичному підґрунті проти колишніх високопосадовців вказує на вплив на правоохоронців з боку керівництва держави та вибірковий характер судочинства<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Там само, с.18-22.

<sup>7</sup> “Органами прокуратури подано до суду 90 справ стосовно фактів катувань та іншого жорстокого поводження з людьми при проведенні дізнання та досудового слідства”. Див.: Там само, с.38.

<sup>8</sup> Мельник М., Міщенко М. “Фактор небезпеки”. – Дзеркало тижня. Україна, 8 червня 2012р., <http://gazeta.dt.ua>.

<sup>9</sup> Соціологічне опитування Центру Разумкова, [http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=595](http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=595).

<sup>10</sup> “ЄСПЛ зобов'язав Україну виплатити 35 тисяч євро жертвам тортур чернігівської міліції”. – Корреспондент, 27 листопада 2012г., <http://ua.korrespondent.net>.

<sup>11</sup> “Україна п'ята за кількістю звернень до Європейського суду з прав людини, – уповноважена Уряду”. – Радіо Свобода, 10 грудня 2012р., <http://www.radiosvoboda.org>.

### Індекс корумпованості



Однією з головних причин порушення конституційних прав громадян є невиконання працівниками правоохоронних органів вимог кримінально-процесуального законодавства, а також неналежний відомчий контроль з боку окремих керівників слідчих управлінь, особливо в регіонах. Корупція, що вразила всі сфери життєдіяльності української держави та суспільства, найбільшою мірою поширена серед тих, хто мав би боротися з корупцією (діаграма “Індекс корумпованості”). За даними *Transparency International*, у 2012р. наша держава посіла 144 місце серед

176 країн за рівнем корупції. При цьому МВС отримало 4,3 бала з максимальних 5, поступившись непочесним першим місцем українським судам (4,4 бала)<sup>12</sup>.

До кримінальної відповідальності у 2011р. притягнуто працівників: міліції – 385, податкової – 118, митної служби – 37, прокуратури – 20, СБУ – 2. Водночас, навіть статистика Генпрокуратури не дає підстав однозначно з’ясувати, наскільки об’єктивно такі дані відбивають рівень корумпованості співробітників зазначених структур. Непоодинокими залишаються факти підробки посадовими особами матеріалів про нібито вчинення адміністративних правопорушень особами, які підозрюються у скоєнні кримінальних злочинів<sup>13</sup>.

До тяжких наслідків призводять непродумані зміни порядку проходження служби рядовим і начальницьким складом. Зокрема, наприкінці 2010р. впродовж 2-3 місяців звільнилися десятки тисяч професіоналів низової і середньої ланок. Продовжується абсолютно нездорова тенденція, коли з призначенням нового керівника МВС, СБУ, Внутрішніх військ починається масова перетасовка кадрів – від заступника керівника центрального апарату, начальників главків, керівників обласних ланок, управлінь і відділів аж до керівників міського та районного рівня. Брак належного планування кадрової політики, об’єктивного конкурсного відбору на вакантні посади створюють сприятливі умови для “розквіту” протекціонізму, кар’єризму, кон’юнктурності. Потребує вирішення й комплекс питань соціального і правового захисту співробітників правоохоронних органів, підвищення їх мотивації до сумлінного виконання службових обов’язків.

Ще однією проблемою діяльності правоохоронних органів, що загострилась останнім часом, стало їх системне використання владою в боротьбі з політичними опонентами. Опозиційні політики та незалежні експерти привертають увагу до негативних тенденцій в застосуванні міліції проти мирних акцій протесту. Виникає відчуття *déjà vu*, коли згадуєш застереження опозиційних політиків напередодні президентських виборів 2004р. стосовно тривожних тенденцій послаблення

<sup>12</sup> Transparency International, <http://www.transparency.org/country#UKR>.

<sup>13</sup> Генеральна прокуратура України (посилання 4), с.32-35.



механізмів незалежного контролю над діяльністю правоохоронців, що набули ознак проблеми “системного рівня” через те, що правоохоронні органи “підконтрольні й служать лише верхівці виконавчої влади України”<sup>14</sup>.

Два соціально важливих досягнення “помаранчевої влади” (невтручання міліції в політичні процеси та певне підвищення довіри до правоохоронних органів), на жаль, не отримали подальшого розвитку. “... У 2006р. опозиційна тоді Партія регіонів збирала багатотисячні наметові майдани у столиці та займала центральні площі міста впродовж кількох тижнів. При цьому, міліція не зносила наметові містечка, не входила у силове протистояння з протестуючими і громадськими активістами шляхом порушення кримінальних справ про “пошкодження тротуарної плитки”. Будь-який мітинг теперішня влада сприймає як загрозу”<sup>15</sup>. Парламентські вибори 2006р. та 2007р. і президентські вибори 2010р. були визнані демократичними не останньою чергою тому, що правоохоронні органи, міліція не втручались у виборчий процес, чого не можна сказати про вибори 2012р., коли були зафіксовані приклади масового використання правоохоронних органів представниками влади або наближеними до влади кандидатами з метою спотворення результатів народного волевиявлення.

### Не все ще втрачено – приклад Євро-2012

Проведення футбольного чемпіонату Євро-2012 стало “променем європейськості” та безумовно позитивно вплинуло як на Україну в цілому, так і на її правоохоронні органи – нехай навіть не надовго. Попри різке збільшення числа вболівальників і туристів, які прибували до України, не сталося жодного серйозного інциденту. Більш того, статистика правопорушень під час чемпіонату навіть покращилася: “впродовж першого тижня проведення чемпіонату, кількість крадіжок зменшилася з 1 126 до 886, грабежів – з майже 300 до 209, випадків хуліганства – з 107 до 85”<sup>16</sup>.

Усе це стало можливим завдяки політичній волі з боку керівництва держави, правоохоронних органів та активному міжнародному співробітництву, спільній роботі на всіх етапах підготовки та під час турніру. Різноманітні тренування правоохоронних органів були організовані задовго до Євро-2012 – як в Україні, так і за кордоном.

Уперше в історії України, за допомогою експертів з безпеки УЄФА, був здійснений динамічний аналіз ризиків, враховані особливості поведінки вболівальників тієї чи іншої національної команди, історія відносин між командами-суперниками тощо. На стадії підготовки динамічний аналіз ризиків оновлювався щомісяця, а під час проведення турніру – щоденно.

Головна охоронна функція на спортивних спорудах успішно виконувалася силами приватної охорони та тимчасово найнятими для цього заходу стюардами та волонтерами. Правоохоронці чергували на зовнішньому периметрі та перебували в резерві на випадок надзвичайних подій. Найскладнішим завданням

<sup>14</sup> Тарасюк Б. “Пріоритетні напрями реформування невійськового сектора безпеки в Україні в сучасних умовах”. – Дзеркало тижня. Україна, 12 червня 2004р.

<sup>15</sup> Жданов І. “Міліція і вибори – усе погоне повертається, Або коли командир “Беркуту” стане членом ЦВК?” – Українська правда, 19 листопада 2012р., <http://www.pravda.com.ua>.

<sup>16</sup> “Євро-2012 не викликало сплеску злочинності в Україні – МВС”. – Інформаційний центр “Україна 2012”, 21 червня 2012р., <http://ukraine2012.gov.ua/interviews/54686>.



було переконати керівників усіх рівнів у необхідності застосування європейської моделі забезпечення правопорядку, в якій приватні охоронні відомства виконують завдання спільно з державними спецслужбами.

Відділом з питань безпеки та правопорядку Місцевого організаційного комітету “Євро-2012 Україна” спільно з правоохоронцями були узгоджені комплексні заходи із взаємодії, відпрацьовані плани забезпечення безпеки і правопорядку на кожному з об’єктів. Ця співпраця довела, що навіть невелике число високо-професійного особового складу у змозі проводити масові заходи подібного масштабу на гідному європейському рівні. Наприклад, на стадіоні “Донбас Арена” під час матчів чергували лише 65 представників спецпідрозділу МВС “Беркут” – за максимальної місткості стадіону понад 50 тис. вболівальників.

Загальновідомо, що у великому скупченні людей (вболівальників) зростає вірогідність проявів кримінальної активності та нещасних випадків. Але, створені МВС напередодні Євро-2012 додаткові групи швидкого реагування, прибували на місце події впродовж лічених хвилин. Інформація про подію терміново передавалася до Оперативного штабу МВС України, там акумулювалася вся інформація про оперативну обстановку в Україні, що надавало можливість приймати виважені управлінські рішення та забезпечити правопорядок.

Важливо, що завдяки професійним, грамотним діям української міліції вдалося не допустити жодного серйозного порушення громадського порядку. Міліція на той час змінилася на краще, і це констатували як наші громадяни, так і іноземні гості. Вони відзначали ввічливість українських правоохоронців, їх коректність і прагнення допомогти в будь-якій ситуації. Оперативне реагування на звернення, розкритий злочин, повернуте власникові майно – з таких моментів і формується позитивна думка про роботу правоохоронців.

## Нові підходи до реформування – старі помилки

Відоме гасло “Чемпіонати минають – досягнення залишаються”, на жаль, не спрацювало стосовно позитивних змін у роботі української міліції. Необхідність реформування з метою перетворення МВС на сучасну правоохоронну структуру європейської, правової, демократичної держави залишається актуальною.

Головними новаціями нової Концепції реформування ОВС України, підготовленої на початку 2012р., стали суттєві структурні зміни та демілітаризація значної частини правоохоронної системи. В документі передбачається, щоб до складу МВС належали: Державний департамент поліції, Державний департамент міграції та громадянства, Державний департамент з питань надзвичайних ситуацій, Державна варта, Державний департамент захисту інформації про особу, Державний департамент прикордонної поліції. Передбачається залишити право носити погони співробітникам поліції, державної варти та частково Державного департаменту з питань надзвичайних ситуацій. Всі інші мають бути державними службовцями<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Бодня Т. В.Швец: “Мы должны сделать все для того, чтобы люди перестали бояться правоохранительной системы”. – Міжнародне агентство інформаційних розслідувань, 20 січня 2012р., <http://mair.in.ua/interview/show/id/16435>.



Експерти, які мали можливість проаналізувати зміст проекту Концепції, відзначали серед головних її недоліків відсутність системного підходу, намагання авторів і замовників створити надпотужну структуру – монстра, який не матиме належного механізму демократичного контролю і противаг.

Новий Кримінальний процесуальний кодекс України, що набув чинності 20 листопада 2012р., міг би започаткувати нові відносини у правоохоронній системі. Деякі експерти вважають, що він спрямований на захист прав людини і здатний суттєво збільшити відсоток виправдувальних вироків у судах. Але чи не стане на заваді реалізації прогресивних норм Кодексу нова хвиля корупції у правоохоронній системі, низька професійність і брак коштів?

### **Приватні охоронні структури: альтернатива чи загроза?**

У провідних країнах світу дедалі активніше розвивається ринок послуг приватних безпекових структур, охоронних бюро та інших недержавних правоохоронних організацій. Передача державою деяких другорядних правоохоронних функцій приватним агентам і компаніям дає можливість частково скоротити витрати державного бюджету на поліцію. Зростаючі потреби та можливості залучення приватного сектору до розв'язання проблем охорони правопорядку в економічній сфері пояснюються в ряді випадків недостатньою підготовкою співробітників поліцейських органів і спеціальних служб до вирішення специфічних завдань у цій галузі на належному професійному рівні.

Вважається, що приватні охоронні фірми дозволяють також державній поліції зосередити більше зусиль і матеріально-технічних ресурсів на виявленні та розкритті найбільш небезпечних злочинів. Водночас, фахівці попереджають про небезпеки, пов'язані з недосконалістю законодавства, що регламентує діяльність приватних компаній.

Україна, за умов розвитку ринкових відносин, торговельно-економічних і науково-технічних міжнародних зв'язків, має бути зацікавлена у створенні недержавної складової системи безпеки, що доповнює і розширює можливості держави в боротьбі зі злочинністю, економічними злочинами, промисловим та економічним шпигунством.

Поява в Україні на початку 1990-х років перших таких організацій викликала зрозумілі настороженість і недовіру. В той період досить часто під вивісками охоронних фірм працювали напівлегальні структури, які надавали послуги якщо не незаконні, то на межі закону. Сьогодні в Україні недержавна охоронна діяльність дозволена і здійснюється відповідно до Закону “Про охоронну діяльність”<sup>18</sup>. Однак, кримінальні структури, що з'явилися на ринку охоронного бізнесу раніше, ніж законні підприємства, не бажать залишати своє місце. Створення та існування ліцензованих охоронних структур відбувається в жорсткій боротьбі з кримінальними структурами. Охоронні послуги – надзвичайно рентабельний бізнес. Утримання одного поста охорони може коштувати близько 20 тис. грн. щомісяця. За повідомленнями ЗМІ, “половина приватних охоронних фірм напівлегальні, а то й цілком поза законом”<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Закон України “Про охоронну діяльність”, сайт Верховної Ради України, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>.

<sup>19</sup> Див.: “Новий закон про охорону дозволить створювати приватні армії”. – ТСН, 22 жовтня 2012р., <http://tsn.ua>.



Держава, насамперед, повинна бути зацікавлена у відокремленні охоронного бізнесу від криміналу, в чіткій регламентації діяльності приватних охоронних компаній. Попит на послуги охоронців залишається високим. Є всі підстави говорити про наявність в Україні “приватної армії”, співрозмірної за чисельністю з державним сектором. За експертними оцінками, число приватних охоронців сягає понадмільйон осіб<sup>20</sup>. Слід мати на увазі, що до послуг рекрутерів звертаються десятки тисяч колишніх співробітників правоохоронних органів і спецслужб, які залишилися без роботи внаслідок нескінченних реорганізацій. Підтримка їх легальної діяльності державою сприятиме соціальному захисту та соціальній адаптації колишніх працівників і ветеранів правоохоронних органів.

## Висновки

Правоохоронні органи України є надмірними за чисельністю, неефективними та не відповідають їх головному призначенню. Свідченням цього є офіційна статистика, переважно негативне ставлення громадян до міліції, критика їх роботи у ЗМІ, величезна кількість скарг на дії правоохоронців.

Негативними чинниками є залежність правоохоронної системи від політичного впливу, неефективність демократичного цивільного контролю з боку Парламенту та суспільства над діяльністю правоохоронних органів.

Разом з тим, щоденно тисячі співробітників професійно, сумлінно, іноді з ризиком для власного життя і здоров'я виконують свої обов'язки. Особливо яскраво проявилася здатність міліції працювати належним чином під час Чемпіонату Євро-2012. Очевидно, що належне врядування та міжнародне співробітництво здатні спричинити позитивний ефект за мінімальний час і без значних додаткових коштів.

Використання послуг приватних безпекових (охоронних) структур дозволяє економити сили та кошти державних правоохоронних органів, а державна підтримка та чітка регламентація їх діяльності – створює додаткові умови для соціального захисту колишніх співробітників міліції та спецслужб.

Нинішня модель правоохоронної системи давно вичерпала наявні можливості та гальмує економічний і соціальний розвиток держави. Безумовно, справедливими є вимоги усунути дублювання повноважень, зменшити кількість правоохоронних структур і відомств, провести їх демілітаризацію і реальну деполітизацію. Але, правоохоронні органи є частиною держави – і рівень їх ефективності, непідкупності, демократичності тощо, не може суттєво відрізнитися від загальнодержавного. Сумна статистика: “... міліція впливає на стан злочинності лише на 20%. А все інше – це обставини, які не залежать від правоохоронної діяльності”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Там само.

<sup>21</sup> Ливандовский М., Виталий Ярема: Некоторые члены нынешней власти в 90-х были на оперативных учетах как члены бандитских группировок. – Дело, 18 жовтня 2012р., <http://delo.ua>.



# СПРОМОЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ ІЗ ЗАДОВОЛЕННЯ ПОТРЕБ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В ОЗБРОЄННЯХ І ВІЙСЬКОВІЙ ТЕХНІЦІ<sup>1</sup>

*Петро НЕБОТОВ\**

Відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” №1085 від 9 грудня 2010р., реорганізовано центральні органи виконавчої влади, в т.ч. ті, що забезпечували формування та реалізацію державної політики в оборонно-промисловому комплексі (ОПК).

Згідно з Указом Президента №634 від 31 травня 2011р., головним органом з формування та забезпечення реалізації промислової політики та розвитку військово-технічного співробітництва (ВТС) у системі центральних органів виконавчої влади визначене Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку).

## **Стан оборонно-промислового комплексу**

На виконання положень Закону “Про особливості управління об’єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі” утворено Державний концерн (ДК) “Укроборонпром”, в управління якого передано загалом понад 130 підприємств, установ та організацій. Решта виробників оборонної продукції перебувають в управлінні інших міністерств, Державного космічного агентства, Фонду державного майна та Державного агентства з управління державними корпоративними правами та майном.

До загальної структури підприємств-виробників продукції військового призначення та подвійного використання належать промислові підприємства, установи та організації авіаційної, космічної, суднобудівної, радіоелектронної, приладобудівної та оборонної галузей промисловості. При цьому, у структурі оборонної галузі головними складовими є підгалузі з виробництва бронетехніки, боеприпасів і виробів спеціальної хімії.

Термін “оборонно-промисловий комплекс” до цього часу не має законодавчого визначення. Перелік підприємств, установ та організацій ОПК

---

\* Петро НЕБОТОВ – директор Департаменту економіки оборони та безпеки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

<sup>1</sup> Доповідь на Круглому столі “Военно-технічна та оборонно-промислова політика України: погляд у майбутнє” 29 листопада 2012р. Матеріали надані Національним інститутом стратегічних досліджень.



затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів №1382 від 30 жовтня 2008р. (для службового користування). Але на сьогодні він потребує перегляду і приведення у відповідність до результатів реформування цього сектору. Зокрема, до цього Переліку не внесені 36 приватних суб'єктів господарювання, що займаються виробництвом продукції оборонного призначення.

Загалом, переліки промислових підприємств за галузями є на сьогодні досить приблизними. Це зумовлено тим, що крім підприємств-флагманів до них внесені багато інших підприємств, діяльність яких орієнтована на виробництво конкретних видів оборонної продукції або є багатоцільовою. Тому під час складання таких переліків є ризик оминати суміжні організації та установи, що залучаються до виробництва продукції у певних галузях і можуть брати участь у розробках або випуску продукції за різними напрямками. Такими є, наприклад, підприємства-виробники електронної продукції або Державне підприємство (ДП) “Базовий центр критичних технологій “Мікротек””, яке перебуває в управлінні Міністерства освіти і науки та розробки якого використовуються в засобах динамічного активного захисту бронетехніки.

Відповідно до Закону “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, ліцензованими у сфері виробництва озброєнь і військової техніки (ОВТ) є близько 300 підприємств, установ та організацій: понад 200 – ліцензовані ліквідованим (і згодом відновленим) Міністерством промислової політики, а близько 90 – отримали ліцензії від Мінекономрозвитку.

Із загальної кількості суб'єктів господарської діяльності, що зареєстровані як виробники продукції, робіт і послуг оборонного призначення, які становлять державну таємницю (загалом 75), 39 (52%) є підприємствами з державною і 36 (48%) – приватною формою власності; лише 30 (40%) підприємств віднесені до ОПК.

Таким чином, до обороно-промислового сектору економіки сьогодні належать підприємства, установи та організації різних форм власності та підпорядкування, які виробляють продукцію оборонного призначення або можуть залучатися до виконання завдань, спрямованих на забезпечення обороноспроможності держави. Це має враховуватися під час формування оборонного замовлення, структура якого практично не відбиває дійсні потреби Збройних Сил (ЗС), а обсяги виробництва для внутрішніх потреб обмежуються мінімальними ресурсними можливостями держави для підтримання рівня обороноздатності, трохи вищого за критичний.

Вітчизняне виробництво ОВТ і спеціальної техніки для потреб ЗС, інших військових формувань і правоохоронних органів сьогодні складає лише 5-8% потенційних можливостей оборонних підприємств. З усієї номенклатури ОВТ, якими оснащені сьогодні ЗС України, промисловість виробляє за замкненим циклом вкрай незначну кількість кінцевої продукції (близько 1-2%). Водночас, експорт ОВТ, технологій і послуг з проведення наукових досліджень перетворився практично на єдине джерело забезпечення діяльності підприємств і організацій ОПК – виконання зовнішньоекономічних контрактів дозволило оборонним підприємствам не лише заробляти кошти на власні потреби, але й використовувати розроблені продукти для забезпечення деяких потреб ЗС. Таким чином,





сьогодні ОПК України є переважно експортоорієнтованим і вимагає негайного реформування з метою підвищення економічної ефективності та внеску в забезпечення обороноздатності держави.

Реформування ОПК має передбачати приведення у відповідність до сучасних ринкових вимог усіх учасників виробництва ОВТ, а також забезпечення держави механізмами контролю над виробництвом, споживанням і збутом продукції оборонного призначення, здатними ефективно працювати в ринковому середовищі. Реструктуризація наявних підприємств оборонної галузі повинна бути спрямована на удосконалення їх менеджменту, покращення їх фінансово-економічного стану та забезпечення можливості створення потрібної номенклатури ОВТ за замкненими циклами.

Слід зазначити, що Державна цільова програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2013р. (далі – Програма), затверджена Постановою Кабінету Міністрів №766 від 27 серпня 2008р. і спрямована на реалізацію завдань з розробки нових видів виробів оборонного призначення, практично не фінансувалася. Відповідно, не виконувалися передбачені в ній заходи з освоєння виробництва нових конкурентоспроможних видів ОВТ, розробки і впровадження нових технологій, реконструкції і технічної модернізації виробничої бази, а також створення нових виробничих потужностей. Це негативно вплинуло на фінансово-економічний стан оборонних підприємств, – особливо казенних, які за відсутності державного оборонного замовлення стали економічними заручниками державної форми власності.

Сьогодні і ЗС, і ОПК перебувають у стані реформування. Прийняті впродовж 2010-2012рр. урядові рішення в цьому напрямі поступово набувають системної завершеності.

### **Задоволення потреб Збройних Сил**

Аналіз залучення Міністерством оборони (МО) промислових підприємств, установ та організацій до виконання завдань із забезпечення потреб ЗС свідчить про наступне.

На цей час ЗС виробляють продукцію 23 державні та 17 приватних підприємств. Вкрай низькою є кількість залучених до виконання оборонних завдань підприємств, що передані в управління ДК “Укроборонпром” – 26. У 2011р. у виконанні оборонного замовлення для ЗС брали участь лише 20 підприємств, з яких вісім – недержавної форми власності.

Водночас, оборонне відомство сьогодні майже не здатне забезпечити платоспроможний попит і замовлення для ОПК, а українські підприємства, що у принципі можуть бути залучені до задоволення потреб ЗС, змушені експортувати свою продукцію та озброювати армії інших країн.

За дев’ять місяців 2012р. 53% науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт фінансувалися в рамках контрактів із зовнішніми замовниками (Бразилія, Китай, Росія, США). У загальній структурі вітчизняного виробництва продукції військового призначення та подвійного використання потреби української армії, що враховані в оборонному замовленні, складають 1,5-2%.



Зрозуміло, що з огляду на фінансово-економічний стан країни та незавершеність процесів реформування підприємств ОПК, **масштабне задоволення потреб ЗС в оновленні парку ОВТ є неможливим**. Тому негайного вирішення потребують питання утворення нових коопераційних зв'язків та їх переорієнтації із зовнішнього на внутрішній ринок. Проблемним питанням, що також потребує розв'язання, є міжвідомчий розподіл повноважень з виробництва озброєнь, особливо в частині визначення відомства, відповідального за підготовку виробництва.

Необхідним є суттєве уточнення потреб ЗС, що регламентуються керівними документами в цій сфері. Визначення чітких перспектив і, відповідно, майбутніх потреб оборонного відомства є вкрай важливими орієнтирами як для виробників ОВТ, так і для потенційних інвесторів.

Сьогодні єдиним комплексним програмним документом у військово-технічній сфері є Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння та військової техніки ЗС на 2012-2017рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів №46-2 від 1 лютого 2012р.

Відповідно до визначених Програмою заходів, в інтересах ЗС повинні бути реалізовані три масштабні проекти: створення багатофункціонального ракетного комплексу "Сапсан", корабля класу "корвет" та військово-транспортного літака Ан-70. До їх виконання залучено велику кількість як українських, так і іноземних виробників оборонної продукції. Проте, ці проекти не набули прискореної реалізації. Упродовж 2012р. МО внесло суттєві корективи зі зменшення фінансування цих проектів. А посадовими особами МО вже неодноразово висловлювалися сумніви в необхідності їх подальшої реалізації.

## **Спроможності національних оборонних підприємств**

Українська оборонна промисловість здатна виробляти для потреб ЗС продукцію за такими напрямками:

- військово-транспортна авіація;
- ракетні озброєння авіаційної і бронетанкової техніки;
- високоточні озброєння;
- танки і броньовані машини;
- радіолокаційні станції, системи супутникової навігації та електронної протидії;
- боєприпаси;
- танкове та авіаційне двигунобудування;
- військові кораблі та патрульні катери.

На українських підприємствах можуть також виконуватися всі види модернізації і ремонту ОВТ, якими оснащені ЗС України.

При цьому, експорт продукції оборонних підприємств складає 65-75% загального обсягу виробленої ними продукції, тоді як на внутрішньому ринку споживається лише незначна її частка (менше третини). Це свідчить про недостатній попит на внутрішньому ринку та водночас – про певну конкурентоспроможність цієї продукції на світовому ринку озброєнь. Недостатнє споживання продукції



оборонно-промислових підприємств на внутрішнього ринку є стримуючим фактором розвитку окремих підприємств, ОПК та економіки країни в цілому.

Окремі види готової продукції і розробки української оборонної промисловості давно викликають зацікавленість з боку оборонних відомств різних країн світу. Так, всесвітньо відомими є системи пасивної розвідки “Кольчуга” виробництва заводу “Іскра”. Комплекс динамічного захисту “Ніж” виробництва Конструкторського бюро (КБ) “Харківського машинобудівного заводу ім. Морозова” встановлюється на ізраїльські танки *Leklerk*. Користується попитом оптико-електронна система “Адрос” для захисту вертольотів Mi-24 від високоточних засобів ураження. Крім того, на вертольоти Mi-24 під час модернізації може бути встановлений протитанковий ракетний комплекс “Бар’єр-В” виробництва ДП “КБ “Луч”” для ураження сучасних броньованих цілей (стаціонарних і пересувних), а також малорозмірних цілей типу танк, легко броньованих об’єктів і вертольотів.

Понад 40 країнам світу було поставлено автоматизований комплекс підготовки до застосування й технічного обслуговування всіх авіаційних керованих засобів ураження “Гурт” виробництва “КБ “Луч”” (на сьогодні розроблено модернізований комплекс “Гурт-М”). Це підприємство має в арсеналі широкий спектр інноваційної продукції власного виробництва і спроможне модернізувати ракети та ракетні виробни, в т.ч. на експорт. Вироби цього КБ можуть стати корисними для вітчизняної військової розвідки: безпілотний літальний апарат контейнерного старту “Сокіл-2”; комплект телевізійної розвідки, що здійснює оперативне дистанційне виявлення бойової техніки, наземних укриттів і живої сили противника поза зоною прямого бачення тощо. Цим підприємством розроблені також нові схеми внутрішньої кооперації, що передбачають заходи з імпортозаміщення та залучення до виробництва українських підприємств різних форм власності.

Проте, більшість вітчизняних підприємств-виробників оборонної продукції залишаються залежними від постачання імпортних виробів і матеріалів з багатьох країн світу. Більшу частину складають поставки з РФ. Водночас, погоджений з російською стороною перелік підприємств, що беруть участь у коопераційних поставках військової продукції, а також номенклатура виробів, що є комплектуючими для продукції підприємств РФ, постійно скорочуються. Найбільш залежними від російських постачань є суднобудування, авіабудування, ракетно-космічна, радіотехнічна та електротехнічна галузі. Питома вага імпортованої продукції, комплектуючих і матеріалів у них сягає 70-80%.

Тому максимальну увагу слід приділяти вирішенню питань імпортозаміщення. Українські оборонні підприємства мають для цього потенціал. Але їх завантаження залежить від замовлень МО, ритмічного та в повному обсязі фінансування.

З метою створення умов для залучення інвестицій до оборонної промисловості доцільним є складання єдиного реєстру продукції оборонного призначення, що виробляється українськими підприємствами. Такий реєстр мав би стати в нагоді також для просування продукції українського виробництва на світові ринки під час проведення міжнародних спеціалізованих ярмарок.

Загалом, розмову про спроможності вітчизняних підприємств із задоволення потреб ЗС доцільно вести на підставі уточнених МО пріоритетів. Причому необхідно визначити не лише першочергові напрями модернізації, але й окреслити



довгострокову перспективу переозброєння. Пріоритетними напрямками мають стати створення нових зразків озброєнь і розвиток фундаментальної науки (до речі, у продукції для ЗС питома вага фундаментальних досліджень складає лише 1%).

### **Авіаційна галузь**

Україна належить до небагатьох країн світу, що володіють повним циклом розробки та виробництва авіаційної техніки, і посідає провідне місце на світовому ринку транспортної і регіональної пасажирської авіації. За рівнем розвитку літакобудування Україна є однією з найбільш розвинутих держав. Деякі моделі літаків типу “Ан” випереджають аналогічні світові зразки на три-чотири роки. Є всі передумови для серійного випуску військово-транспортного літака Ан-70, у т.ч. в інтересах збройних сил України та Росії.

Літакобудування є однією з найприбутковіших і водночас – найбільш капіталомісних галузей машинобудування. Галузь нараховує понад 60 підприємств, на яких працюють близько 25% зайнятих у машинобудуванні.

Виробництва авіаційної галузі зосереджені у трьох головних промислових центрах країни: Харків (ДП “Харківське авіаційне виробниче підприємство”), Запоріжжя (ВАТ “Мотор Січ”, ДП “Запорізьке машинобудівне КБ “Прогрес”) та Київ (ДП “Антонов”, Концерн “Антонов”, ДП “410 Завод цивільної авіації”).

Водночас, попри наявність досить розвинутого виробництва літаків військово-транспортної авіації, Україна не має власного виробництва військових літаків, обмежуючись їх ремонтом і модернізацією.

### **Суднобудівна промисловість**

Сьогодні в Україні працюють дев'ять крупних суднобудівних заводів:

- ДП “Суднобудівний завод ім. 61 комунара”, м.Миколаїв;
- Публічне акціонерне товариство (ПАТ) “Чорноморський суднобудівний завод”, м.Миколаїв;
- ПАТ “Миколаївський суднобудівний завод “Океан””, м.Миколаїв;
- ПАТ “Херсонський суднобудівний завод”, м.Херсон;
- Закрите акціонерне товариство (ЗАТ) “Херсонський докобудівний завод “Палада””, м.Херсон;
- ПАТ “Севастопольський морський завод” (“Севморзавод”), м.Севастополь;
- АТ “Суднобудівний завод “Залів””, м.Керч;
- Відкрите АТ (ВАТ) “Феодосійська суднобудівна компанія (ФСК) “Море””, м.Феодосія;
- ПАТ “Завод “Ленінська кузня””, м.Київ.

Ці підприємства є переважно сучасними потужними високотехнологічними комплексами, що здатні будувати конкурентоспроможні на світовому ринку судна та виконувати замовлення на будівництво сучасних суден і кораблів як цивільного, так і військового призначення. Для цього на підприємствах є відповідні виробничі потужності, досвід та технологічні можливості.



Крім того, до галузі належать близько 30 підприємств суднового машинобудування, морського приладобудування, електромонтажні та інші промислові підприємства, проектно-конструкторські та наукові організації, на яких працюють понад 24 тис. осіб.

Вітчизняні науково-дослідні і проектно-конструкторські організації та промислові підприємства мають науково-технічний потенціал і досвід з розробки та виготовлення корабельного комплектуючого обладнання, а саме: газотурбінних енергетичних установок, систем керування кораблем, комплексних систем зв'язку, радіолокаційного та гідроакустичного обладнання, систем радіоелектронної протидії, автоматизованих систем бойового керування, захисту від зброї масового ураження, протипожежного устаткування, систем вентиляції і кондиціонування, навігаційного обладнання, *stealth*-технології та ін., а також проектування інфраструктури базування флоту.

Таким чином, галузь будувала і спроможна будувати всі класи надводних кораблів, спеціальні та допоміжні судна, базові плавучі засоби, здатна виготовляти значну частину суднового обладнання. Проектування та виробництво продукції на підприємствах здійснюється відповідно до вимог міжнародних класифікаційних товариств (Російського Морського Регістру судноплавства, *Det Norske veritas Classification, Germanischer Lloyd*).

Раніше на українських суднобудівних заводах будувалися практично всі класи надводних кораблів: важкі авіанесучі крейсери, судна розвідки та допоміжні судна, ракетні крейсери, великі протичовнові кораблі, пошуково-рятувальні кораблі підводних човнів, сторожові кораблі, патрульні сторожові кораблі, артилерійські катери, малі протичовнові кораблі та науково-дослідні судна, швидкохідні патрульні катери, судна забезпечення, плавучі композитні доки; проводилася модернізація і ремонт надводних кораблів і підводних човнів (крім атомних).

Кораблі комплектувались українськими газовими турбінами (ВАТ “Зоря-Машпроект”), радіолокаційними та навігаційними комплексами, гідроакустичною технікою, засобами радіозв'язку, системами керування корабельними технічними засобами. Здійснювалася поставка бойових інформаційно-керуючих систем для підводних човнів.

За роки незалежності України на суднобудівних підприємствах добудовано та передано ЗС України п'ять кораблів: фрегат “Гетьман Сагайдачний” (АТ “Суднобудівний завод “Залів””); протичовнові корвети “Луцьк” і “Тернопіль” (ПАТ “Завод “Ленінська кузня””); десантний корабель на повітряній подушці “Зубр” (ВАТ “ФСК “Море””); корабель управління “Славутич” (ПАТ “Чорноморський суднобудівний завод”).

Для Державної прикордонної служби України, відповідно до Державного оборонного замовлення, ДП “Конструкторсько-технологічне бюро “Суднокомпозит”” (м.Феодосія) впродовж 1993-2002рр. спроектувало, побудувало і здало в експлуатацію два катери на підводних крилах “Хвиля”; у 1996р ВАТ “ФСК “Море”” побудувало та передало до корабельного складу морської охорони Прикордонних військ України швидкісний катер типу “Калкан”.

Казенним підприємством “Дослідно-проектний центр кораблебудування” (м.Миколаїв), що є спеціалізованою установою з проектування кораблів і катерів для ЗС і Державної прикордонної служби України, розроблено проекти:



- багатоцільових фрегатів “Гетьман Сагайдачний”, “Торнадо”;
- корветів “Міраж”, “Гайдук”, “Мусон”, корвету проекту 58250;
- патрульних кораблів “Бора”, “Дозор”;
- малого ракетного катеру “Комар”;
- броньованих артилерійських катерів “Гюрза”, “Кайман”, “Фаланга”;
- а також швидкісних патрульних катерів водомісткістю 32-400 т “Касатка”, “Лань”, “Сайгак” та ін.

Українськими підприємствами було виконано ряд контрактів з іноземними замовниками:

- у 2001-2002рр. на замовлення Греції на ВАТ “ФСК “Море”” побудовано та поставлено два десантні кораблі на повітряній подушці “Зубр”;
- у 2002р. на виконання домовленостей між президентами Туркменістану та України ВАТ “ФСК “Море”” побудувало та поставило Державній прикордонній службі Туркменістану чотири патрульні катери “Калкан-М”;
- у 2004-2005рр. на ПАТ “Завод “Ленінська кузня”” побудовано та передано Узбекистану два малих броньованих артилерійських катери “Гюрза”;
- у 2005р. на замовлення РФ на “Херсонському докобудівному заводі “Палада”” побудовано композитний док для ремонту атомних підводних човнів.

Потенціал суднобудівних підприємств не вичерпано. Сьогодні вітчизняними суднобудівними заводами в інтересах МО України виконуються замовлення:

- побудова корабля класу “корвет” – ПАТ “Чорноморський суднобудівний завод”;
- побудова малого броньованого артилерійського катера “Гюрза” – ПАТ “Завод “Ленінська кузня””.

На замовлення Державної прикордонної служби на ВАТ “ФСК “Море”” будуються патрульні катери типу “Орлан” та корабель типу “Корал”.

У 2012р. на ПАТ “Чорноморський суднобудівний завод” виконано комплексний ремонт малого розвідувального корабля “Переяслав”, здійснюються ремонтні роботи на великому десантному кораблі “Костянтин Ольшанський”, середньому десантному кораблі “Кіровоград”, корветі “Придніпров’я”. ПАТ “Севморзавод” виконало ремонтні роботи на фрегаті “Гетьман Сагайдачний”.

ВАТ “ФСК “Море”” виконує замовлення МО Китаю на будівництво десантних кораблів на повітряній подушці проекту 932 “Бізон”.

Водночас, на підприємствах галузі недостатньо розвинуто науково-технічне забезпечення багатьох найважливіших питань проектування кораблів, бракує виробництва цілого ряду комплектуючих виробів: головних дизельних двигунів, дизель-генераторів, рульових машин, гвинтів, систем озброєння кораблів (ракетних, артилерійських, мінно-торпедних). Зокрема, до розробки головних складових частин корабля проекту 58250 “корвет” залучені понад 30 вітчизняних підприємств. У цілому, як у кількісних, так і в цінових показниках, частка комплектуючих виробів цих підприємств у створенні корабля проекту 58250 складає близько 62%.

За умов достатнього фінансування, в найближчі 5-7 років вітчизняні проектно-конструкторські організації і промислові підприємства здатні розробити і впровадити у виробництво ракетно-артилерійські та мінно-торпедні озброєння – отже, створити замкнутий цикл виробництва морської військової техніки.



## **Виробництво ракетно-артилерійських озброєнь**

На українських підприємствах виробляється менше 1% найменувань зразків і комплектуючих ракетно-артилерійських озброєнь, якими оснащені ЗС України. Потребує вдосконалення виробництво боєприпасів та оптико-механічної продукції.

Зенітні ракетні та радіотехнічні війська Повітряних сил, Військ протиповітряної оборони (ППО) Сухопутних військ і Військово-морських сил ЗС України мають на озброєнні зразки, що розроблялися в 1975-1980рр., а поставлені на озброєння ще до 1985р. Строки їх експлуатації завершуються у 2012-2014рр., а деякі з них вже не відповідають потребам ведення боротьби із сучасними засобами авіаційного та ракетного нападу.

Головні розробники та виробники переважної більшості зразків наявних ОВТ ППО розташовані за межами України. КБ та науково-дослідні установи України брали участь переважно в розробці окремих складових частин, комплектуючих та агрегатів. З усієї різноманітності зразків ОВТ ППО на українських підприємствах вироблялася досить незначна частина (один тип радіолокаційних станцій (РЛС 35Д6) та один тип зенітних керованих ракет (48Н6).

Проте, ціла низка підприємств України продовжують виробляти складові та комплектуючі вироби до озброєнь ППО. Розроблена та виготовляється перспективна РЛС "Пелікан" ("Науково-виробничий комплекс "Іскра", м.Запоріжжя). Відновлення, подовження технічного ресурсу техніки ППО можуть здійснювати Львівське ДП "ЛОРТА", ДП "Жуляньський машинобудівний завод "Візар", Київське "Державне КБ "Луч", Запорізький "Науково-виробничий комплекс "Іскра", ДП "Завод "Генератор" та ін.).

Українські промислові підприємства спроможні модернізувати бортове радіоелектронне обладнання винищувачів МіГ-29 Повітряних Сил, зенітні ракетні комплекси "Оса" військ ППО Сухопутних військ. Є можливості глибокої модернізації зенітного ракетного комплексу "Бук" зі створенням нової вітчизняної зенітної керованої ракети та контуру її наведення. За результатами цієї роботи можна вирішити питання глибокої модернізації комплексу до рівня параметрів сучасної зенітної ракетної системи С-300П.

Подовження ресурсу наявних зразків озброєнь ППО можливо здійснювати шляхом організації вітчизняного виробництва окремих комплектуючих для винищувальної авіації (літаків МіГ-29), зенітних ракетних комплексів і систем "Бук", С-300П, С-300В, станцій радіолокаційного спостереження та радіоелектронної боротьби. При цьому, модернізація зразків озброєнь ППО здійснюється в напрямі підвищення їх тактико-технічних характеристик до рівня сучасних вимог.

Головним досягненням минулих років слід вважати створення галузі високоточних озброєнь, яка на сьогодні сформувалася практично за замкненим циклом. Розроблені та виготовляються: керовані засоби ураження "Комбат", "Стугна", комплекси "Бар'єр", "Скіф", "Корсар" ("Державне КБ "Луч", "Державна акціонерна холдингова компанія "Артем", ДП "Жуляньський машинобудівний завод "Візар").



## **Бронетанкобудування**

ДП “Завод ім.В.О.Малишева” є виробником відомих у світі танків Т-80УД, які мають різну комплектацію і системи захисту. На вимоги замовників вони можуть оснащатися новітньою українською розробкою – комплексом вбудованого динамічного захисту з модулями “Ніж” (Казенне підприємство “Харківське конструкторське машинобудівне бюро ім. Морозова), що дозволяє захиститися від усіх типів протитанкових засобів, включно з бронебійним підкаліберним снарядом. Крім того, всесвітньо відомими є БТР-4, на які можуть встановлюватися бойові модулі, озброєні 30-мм гарматами, автоматичними гранатометами, протитанковими ракетними комплексами “Бар’єр” тощо.

Лише за період 2005-2011рр. Україна поставила на експорт близько 1 400 танків і легкої бронетехніки. Проте, з 618 танків – лише один новий танк Т-80БВ, решта – відремонтовані або модернізовані версії танків Т-55 і Т-72. З 776 одиниць легкої бронетехніки 36,7% становили БМП-1, серійний випуск яких було завершено ще до 1980-х років. Частка нових БТР-4 становить лише 3%. Останніми роками картина дещо покращується за рахунок, зокрема контрактів 2009р. на постачання 420 БТР-4 до Іраку, спільне виробництво 100 БТР-4 з Казахстаном, контрактів 2012р. на поставку близько 180 Т-80БВ до Ефіопії і Таїланду тощо.

Однак, наразі головне виробниче підприємство ДП “Завод ім.В.О.Малишева”, підпорядковане ДК “Укроборонпром”, перебуває у процесі банкрутства. Виконання поточних контрактів і перспективи задоволення потреб ЗС залежатимуть не лише від оздоровлення головного підприємства, але й від адекватності реагування галузі на зміни ситуації всередині України та на зовнішніх ринках.

**Попри складні та болючі процеси реформування оборонного сектору, українська оборонна промисловість спроможна виконувати поставлені оборонним відомством завдання з переозброєння і створення нових зразків техніки та зацікавлена у визначенні перспективних потреб ЗС. Ключовими чинниками збереження та розвитку потенціалу вітчизняної оборонної промисловості є створення внутрішнього ринку ОВТ і формування платоспроможного попиту МО.**





## ЗАГАЛЬНА СТРУКТУРА СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ, ПРОЦЕСІВ ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ

Уніфікованого нормативного визначення сектору безпеки немає. В іноземних і вітчизняних джерелах сектор безпеки часто отожднюється із системою забезпечення національної безпеки (СЗНБ), до якої, як правило, відносять державних і недержавних суб'єктів<sup>1</sup>. **У статті сектор безпеки або ж СЗНБ розуміється як сукупність взаємопов'язаних державних і недержавних органів, організацій, установ, їх сил і засобів, які об'єднані цілями та завданнями захисту національних інтересів і здійснюють свою діяльність відповідно до визначених національним законодавством і міжнародним правом функцій, повноважень, норм і правил.**

З метою запобігання, протидії загрозам, ліквідації їх наслідків у СЗНБ створюються та функціонують структури з відповідними спроможностями, силами та засобами, здійснюються їх розвиток відповідно до змін безпекової ситуації, ресурсне забезпечення, управління процесами функціонування та розвитку. За *організаційною* ознакою, СЗНБ складається з державного та недержавного секторів; за *цільовою* – із сектору внутрішньої безпеки та сектору оборони (схема 1); за *функціональною* (за видами діяльності або спрямованістю на боротьбу з відповідними видами загроз) сектор безпеки умовно поділяється на сфери: “зовнішньополітичну; державної безпеки; воєнну та безпеки державного кордону; внутрішньополітичну; економічну; науково-технологічну; екологічну; соціальну та гуманітарну; інформаційну”<sup>2</sup>.

До державного сектору безпеки належать “профільні” органи, організації, установи, компетенція яких поширюється на певні завдання із захисту від загроз або певні види загроз (органи управління СЗНБ розглядаються нижче):

- Міністерство оборони (МО), Збройні Сили (ЗС), та Державна прикордонна служба (ДПС) – головні суб'єкти з питань воєнної безпеки й безпеки державного кордону;
- оборонна промисловість, більшість підприємств якої належать до складу Державного концерну “Укроборонпром”;
- Служба безпеки України (СБУ) – головний орган із забезпечення державної безпеки;
- Міністерство внутрішніх справ (МВС) – головний орган із забезпечення громадського порядку;
- Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС) – головний орган із забезпечення екологічної і техногенної безпеки;

<sup>1</sup> Korba M. ‘Security Sector Reform’. – Centre for European and North Atlantic Affairs, [https://cenaa.org/wp/wp-content/uploads/2009/11/SECURITY\\_SECTOR\\_REFORM\\_-\\_M.Korba1\\_1.doc](https://cenaa.org/wp/wp-content/uploads/2009/11/SECURITY_SECTOR_REFORM_-_M.Korba1_1.doc).

<sup>2</sup> Закон України “Про основи національної безпеки України”.



- Міністерство охорони здоров'я (МОЗ);
- розвідувальні органи: Служба зовнішньої розвідки, Головне управління розвідки МО, Розвідувальне управління Адміністрації ДПС;
- Управління державної охорони органів державної влади і посадових осіб;
- Державна служба спеціального зв'язку і захисту інформації;
- Державна спеціальна служба транспорту;
- а також підрозділи органів, організацій, установ “загальної компетенції” (Міністерства економіки, Міністерства фінансів тощо), для яких захист від загроз не є головною функцією, але які можуть мати у своєму складі відповідні спеціалізовані структурні підрозділи з безпекових питань.

Подібно до державного, *недержавний сектор* складається із суб'єктів – “профільних” і “загальної компетенції”: неурядових організацій, приватних служб безпеки, компаній з надання послуг Збройним Силам та іншим силовим структурам. В Україні цей сектор є ще недостатньо розвинутим, специфічний ринок недержавних безпекових послуг формується та розвивається хаотично внаслідок, насамперед, браку необхідного організаційно-правового забезпечення. З одного боку, подальший розвиток недержавного сектору безпеки стимулюється поступовим підвищенням політичної зрілості громадянського суспільства, його інститутів, зростанням масштабів та активності підприємницької діяльності, перетворенням безпеки на одну з її сфер. З іншого – розвиток недержавного сектору безпеки зумовлює потребу чіткого визначення функцій держави у громадянському суспільстві, підвищення уваги до визначення правових та організаційних засад функціонування недержавних суб'єктів і їх взаємодії зі структурами державного сектору.

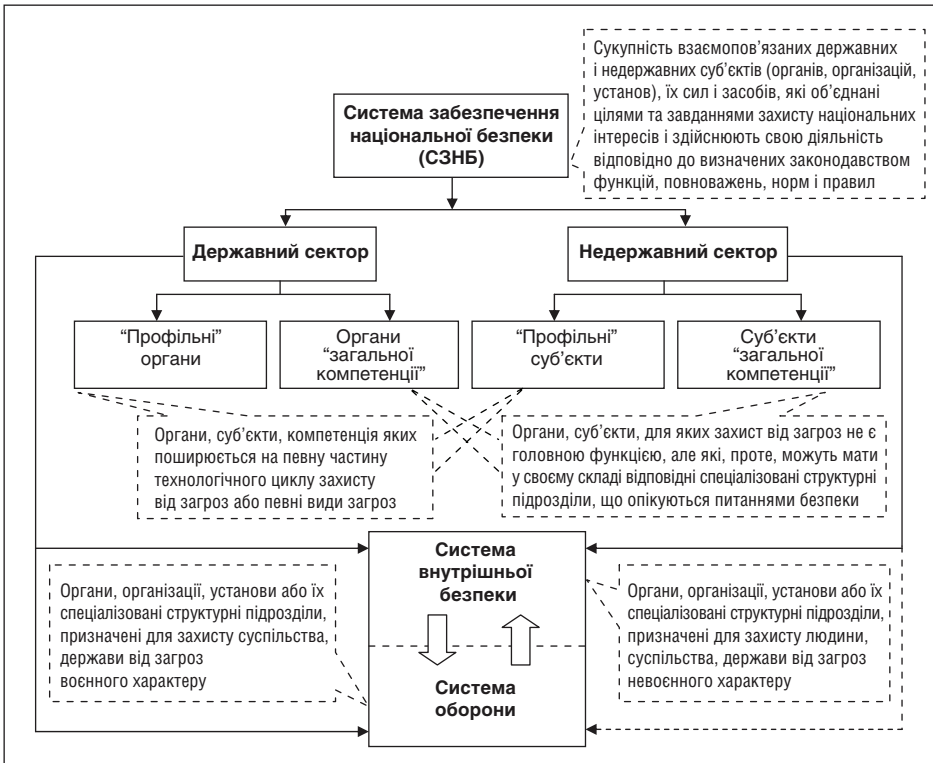
До *сектору (системи) внутрішньої безпеки* належать державні та недержавні органи, організації, установи або їх спеціалізовані структурні підрозділи (як “профільні”, так і “загальної компетенції”), їх сили та засоби, призначені для захисту людини, суспільства, держави від загроз невоєнного характеру: органи управління, сили та засоби МВС, МОЗ, СБУ, ДСНС державних спеціальних служб транспорту, зв'язку та захисту інформації; Управління державної охорони тощо.

*Сектор (система) оборони* (в українському законодавстві вживається також термін “Воєнна організація держави”) охоплює державні та недержавні органи, організації, установи або їх спеціалізовані структурні підрозділи (як “профільні”, так і “загальної компетенції”), призначені для захисту людини, суспільства, держави від загроз воєнного характеру. Основу оборонного сектору складають ЗС та оборонна промисловість.

Залежно від ситуації, до виконання завдань оборони можуть залучатися сили та засоби сектору внутрішньої безпеки (Внутрішні війська, СБУ, ДСНС та ін.). Аналогічно, сили та засоби ЗС, оборонна промисловість беруть участь у виконанні завдань забезпечення внутрішньої безпеки (транспортна авіація, частини інженерного, медичного, технічного забезпечення, зв'язку, підприємства з виробництва матеріалів, майна та техніки для забезпечення правоохоронної та інших видів діяльності).

Складові сектору безпеки, в розпорядженні яких є механізми силового примусу, прийнято називати силовими структурами.

## Структура системи забезпечення національної безпеки



### Етапи раціонального процесу формування та реалізації державної безпекової політики<sup>3</sup>

Процеси діяльності та розвитку СЗНБ, формування та реалізації політики в цій сфері функціонально та ресурсно пов'язані з процесами життєдіяльності суспільства, визначення та реалізації політики соціально-економічного розвитку – як об'єктами захисту. Своєю чергою, *процес функціонування* і *процес розвитку* СЗНБ є взаємопов'язаними, але відмінними один від одного і плануються (мають плануватися) різними документами: *функціонування* – планами застосування відповідних структур і поточними планами забезпечення їх життєдіяльності; *розвитку* – стратегіями, середньо- та короткостроковими програмами розвитку СЗНБ та її відповідних структур. Сам процес формування та реалізації державної політики забезпечення національної безпеки є методологічно

<sup>3</sup> Наразі в Україні цей процес є недостатньо впорядкованим, що є однією з причин його низької результативності. Розв'язанню цієї проблеми сприяло б ухвалення закону про засади стратегічного планування. Проект такого закону був розроблений Кабінетом Міністрів і внесений на розгляд Верховної Ради України (№9407 від 3 листопада 2011р.). 15 листопада 2011р. законопроект був схвалений в цілому, але 22 листопада 2011р. – через внутрішню суперечливість, недостатні обґрунтованість та узгодженість з наявною нормативно-правовою базою – був направлений на друге читання, а 6 вересня 2012р. – знятий з розгляду (що є свідченням неперіоритетності цього напрямку для діючої влади).



складним, багатоаспектним і має містити ряд взаємопов'язаних і технологічно упорядкованих етапів: концептуальний, стратегічний, програмний, бюджетний, реалізації програм і планів<sup>4</sup>.

**Концептуальний**<sup>5</sup>: на підґрунті довгострокового прогнозу і всебічного аналізу глобальних і внутрішніх процесів здійснюється визначення бажаного стану суспільства, держави у вигляді національних інтересів, головних орієнтирів розвитку, соціальних, політичних та економічних пріоритетів, а також передумов, обмежувальних чинників, загальних поглядів на способи вирішення проблем.

У рамках цього етапу формуються засади забезпечення національної безпеки на довгостроковий період: з урахуванням національних інтересів аналізується зовнішнє і внутрішнє безпекове середовище, визначаються актуальні загрози національній безпеці, форми та засоби захисту від них, потрібні для цього спроможності, ресурсні потреби. Виходячи з цього, визначаються політичні настанови, загальні принципи функціонування та розвитку сектору безпеки, які відбиваються в нормативно-правовій базі: в концепції національної безпеки (яка може бути окремим розділом концепції розвитку України), законах і нормативних документах, що визначають засади функціонування силових структур. Вже на цьому етапі має бути передбачено, що процес забезпечення національної безпеки має дві складові: (1) побудова та розвиток (модернізація, реформування) СЗНБ; (2) функціонування СЗНБ (виявлення та попередження загроз, реагування на їх виникнення, ліквідація наслідків).

Згідно з Конституцією України, завдання з формування концептуальних, правових і нормативних засад забезпечення національної безпеки є прерогативою Президента (Верховного головнокомандувача ЗС) і Верховної Ради. Організаційне та аналітичне забезпечення цієї діяльності покладається на Раду національної безпеки і оборони (РНБО) України. До участі в підготовці концептуальних засад залучаються профільні міністерства та відомства, наукові установи, незалежні експерти. Концепція розвитку суспільства та забезпечення національної безпеки проходить широке громадське обговорення.

Загальна концепція забезпечення національної безпеки деталізується в концептуальних положеннях, що розробляються на її підґрунті в окремих структурах СЗНБ та узгоджуються в рамках загальної концепції.

**Стратегічний**: за результатами більш докладного довгострокового прогнозу формується задум і розробляється стратегія (“дорожня карта”) досягнення орієнтирів розвитку України (стратегічних цілей), визначаються напрями, етапи та

<sup>4</sup> Докладніше див.: “Засади державного стратегічного менеджменту” / Звіт про науково-технічну роботу “Україна в системі регіональної безпеки: методологічні проблеми формування політики національної безпеки в рамках мережі партнерства Україна-НАТО...”, виконану Центром Разумкова на замовлення Міністерства освіти і науки України, Договір №ЦП/398-2008 від 3 липня 2008р., додаток 1, № державної реєстрації 01080007505; “Методика формування (реформування) системи захисту від загроз” / Оборонна політика: потреба реформ Збройних Сил України. Збірник матеріалів за результатами публічних консультацій. – Київ, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, видання Центру Разумкова, 2011, с.110-147, [http://razumkov.org.ua/upload/oboron\\_pol\\_consult\\_XII-2012.pdf](http://razumkov.org.ua/upload/oboron_pol_consult_XII-2012.pdf).

<sup>5</sup> Наведені методологічні засади дещо відрізняються від західних стандартів за термінологією, яка в Україні ще не є усталеною. Суттєвою особливістю є те, що в західних країнах, завдяки спадкоємності державної політики, періодичність концептуального етапу становить десятиліття та навіть століття, тому поточна практика зосереджується переважно на наступних етапах (стратегічному, програмному і т.д.). В Україні ж концептуальний етап, започаткований у 1991р., не завершено, а всі наступні – характеризуються невизначеністю.



проміжні результати розвитку, уточнюються пріоритети, вимоги до способів реалізації цілей, здійснюються їх узгодження та забезпечення широкої підтримки розробленої стратегії.

На підставі визначених концептуальних, політичних, правових і нормативних засад, стратегічного задуму соціально-економічного розвитку країни розробляється стратегія забезпечення національної безпеки, в якій визначаються головні загрози національним інтересам, цілі, напрями і пріоритети розвитку (формування, реформування) СЗНБ та захисту національних інтересів, потрібні спроможності, сили, засоби, ресурсні обмеження. Стратегія забезпечення національної безпеки визначає головні параметри і взаємозв'язки в розвитку та функціонуванні відповідних структур СЗНБ. Процеси функціонування та розвитку узгоджуються за етапами, їх результатами, ресурсами за принципом: *на кожному етапі розвитку (реформування) система захисту повинна зберігати ефективність, достатню для виконання визначених завдань.*

Завдання з розробки стратегії також покладаються на Президента, Верховну Раду та РНБОУ. До участі в розробці залучаються профільні міністерства та відомства, наукові установи, незалежні експерти. Результати виносяться на громадське обговорення та після цього коригуються.

Загальна стратегія забезпечення національної безпеки деталізується у профільних стратегіях, що розробляються у відповідних структурах – з обов'язковим урахуванням визначених у загальній стратегії взаємозв'язків.

**Програмний:** на підґрунті середньо- та короткострокових прогнозів здійснюються деталізація стратегії і розробка середньострокової національної програми соціально-економічного розвитку. Аналізуються досвід та альтернативні способи реалізації визначених у стратегії напрямів. Формуються альтернативи раціональних способів реалізації стратегічних цілей та аналізуються ресурсні потреби та обмеження. Обираються раціональні способи реалізації стратегічних цілей за визначеними напрямками, здійснюються їх узгодження в рамках єдиного комплексу заходів. Отримані результати зводяться в середньострокову та короткострокову програми і план поточної діяльності Уряду. Короткострокова програма і план поточної діяльності Уряду є основою для формування державного бюджету.

Паралельно з цими процесами та виходячи зі стратегії забезпечення національної безпеки розробляються програми розвитку і плани функціонування відповідних структур СЗНБ. У програмах розвитку визначається алгоритм дій з реалізації стратегії, тобто послідовність взаємопов'язаних завдань з розвитку (створення, реформування) СЗНБ та її структур. У планах функціонування визначаються завдання із забезпечення життєдіяльності, готовності, застосування і взаємодії структур СЗНБ. Ці програми і плани розробляються профільними міністерствами, відомствами із залученням наукових установ, незалежних експертів і мають бути узгоджені в рамках стратегії забезпечення національної безпеки та з іншими державними програмами (в частині, що їх стосується), а також визначати потрібне для їх виконання ресурсне забезпечення.

Розробка концептуальних, стратегічних, програмних і планових документів відбувається на підставі результатів **збору даних, прогнозу, аналізу загроз і**



**ризиків, оцінки ситуації, можливих наслідків.** Ці завдання покладаються на Апарат РНБО, інформаційно-аналітичні підрозділи Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Адміністрації Президента України, профільних міністерств, відомств, інших органів виконавчої влади та підпорядковані їм структури, Державний комітет статистики, розвідувальні органи та спеціальні служби, наукові установи. Широке залучення до виконання цих завдань неурядових організацій і незалежних експертів, особливо на концептуальному і стратегічному етапах, значно підвищує якість результатів і прозорість цього процесу.

**Бюджетний:** здійснюється вартісна оцінка комплексу річних програмних заходів (програмних завдань), формуються зведені потреби фінансового забезпечення, і зведений кошторис національної програми. Ресурсні потреби на виконання короткострокової (річної) програми узгоджуються і вносяться до бюджетного запиту. На підґрунті прогнозу розвитку економіки здійснюється розподіл бюджетних витрат і затверджуються параметри ресурсного забезпечення національної програми в рамках бюджету на відповідний рік.

У рамках бюджетного процесу визначаються загальна потреба в коштах на виконання програм і планів розвитку та функціонування СЗНБ, структура їх розподілу, терміни та порядок фінансового забезпечення<sup>6</sup>. З цієї метою деталізація програм і планів має бути доведена до рівня завдань, що підлягають вартісній оцінці.

Для забезпечення зручності та підвищення якості бюджетного процесу програми і плани можуть бути умовно поділені на складові: *бюджетні програми* – за принципом однорідності витрат (на утримання особового складу, підготовку сил, будівництво, матеріально-технічне забезпечення, закупівлю озброєнь тощо); *цільові програми* – за спрямованістю на реалізацію конкретних (як правило, за функціональною ознакою) результатів; *часові програмні блоки* – за етапами отримання конкретних результатів (наприклад, розгортання певної системи за рівнями готовності – початкової, проміжної, остаточної). Отримувачами бюджетних коштів є міністерства, відомства - розробники програм і планів, у підпорядкуванні яких перебувають відповідні структури забезпечення безпеки<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> За відсутності в Україні закону про засади стратегічного планування та недосконалості законів про порядок розробки цільових державних програм, єдиним документом у масштабах держави, що визначає такий порядок є Бюджетний кодекс України, згідно з яким прерогатива визначення бюджетних пріоритетів (отже, і пріоритетів розвитку) фактично належить Міністерству фінансів. Наявність Закону "Про організацію оборонного планування" вносить діяльність лише всередині МО та підкреслює її неузгодженість у рамках держави. За цих умов, на перший план виходить саме бюджетне – а не змістовне (технологічне) – планування, а наявна структура державного бюджету загалом та оборонного бюджету зокрема (не говорячи про їх обсяг) сприяє скоріше закріпленню переважно негативних тенденцій, що склалися попередніми роками, ніж реалізації трансформаційних процесів.

Запровадження багаторічного (на 2-3 роки) бюджетного планування не здатне усунути нестабільність забезпечення фінансовими ресурсами, але створює додаткове навантаження на планувальників. Програмно-цільові методи планування пропонують інший підхід – запровадження поточного планування, що виконується в рамках реалізації середньо- та короткострокових програм (планів) з метою їх коригування на залишок відповідного планового періоду з урахуванням отриманих результатів, нових уявлень про потреби, цілі, пріоритети, способи розв'язання проблем, змін в умовах реалізації програм (планів), які склалися на початок певного періоду планування.

<sup>7</sup> Наступним кроком в удосконаленні процесу стратегічного планування може бути створення при центральних органах виконавчої влади спеціальних підрозділів – *адміністраторів програм* – з відповідними повноваженнями з координації діяльності виконавців, коригування програм, розподілення бюджетними коштами.



**Реалізації програм і планів:** остаточно визначаються головні виконавці завдань національної програми та її складових, яким ставляться завдання (в рамках укладених контрактів, договорів), виділяються кошти. Головними виконавцями (із залученням підрядників) виконуються програмні завдання, отримуються результати. Паралельно здійснюються моніторинг, контроль відповідності витрат і результатів, за необхідності проводиться поточне коригування програмних завдань.

Здійснюється виконання програмних завдань з розвитку (модернізації, реформування) СЗНБ та її структур, а також планів заходів із захисту національних інтересів і забезпечення життєдіяльності структур СЗНБ. Ці завдання покладаються на профільні міністерства, відомства, та підпорядковані їм структури. Механізми виконання завдань, взаємодії виконавців, їх відповідальність за результати та витрачання коштів визначаються в законах України, в самих програмах і планах, відповідних договорах (контрактах) і технічних завданнях.

Паралельно з виконанням програм і планів у секторі безпеки відбувається їх **моніторинг, контроль і коригування**. Ефективним оцінюванню результатів і коригуванню стратегічних і програмних документів сприяє періодичне (як правило, раз на 4-5 років) проведення комплексного огляду сектору безпеки. За певних умов комплексний огляд може зосереджуватися на найбільш слабких складових СЗНБ. Ці завдання покладаються на відповідальні міністерства та відомства (внутрішній контроль), зовнішні контролюючі органи (інспекції), механізми парламентського контролю. Моніторинг виконання програм і планів має відповідати їх етапності, орієнтуватися на оцінку конкретних результатів, витрат відповідних ресурсів, забезпечувати об'єктивний контроль і своєчасне коригування безпекової політики. Механізми моніторингу, контролю та оцінки виконання програм і планів мають спиратися на звітність виконавців програмних завдань та отримувачів відповідних результатів, на чинну державну систему статистики, а також на незалежні джерела.

**Складна структура СЗНБ, технологічна складність процесів створення та функціонування цієї системи, вимагають високої сумісності і скоординованої діяльності всіх її елементів, своєчасного та ефективного управління, побудованого на системному, процесоорієнтованому підході.**



# ІНФОРМАЦІЙНО-ДОВІДКОВІ МАТЕРІАЛИ, УЗАГАЛЬНЕНІ КОМІТЕТОМ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ДО ПАРЛАМЕНТСЬКИХ СЛУХАНЬ “ПРО СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ” 23 травня 2012р.\*

## Визначення чисельності Збройних Сил України на 2006-2011рр. (тис. осіб)

Документ	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015р.	160-175	130-135	100-110	100-105	97-103	95-102
Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр.	221	200	183	165	147	143
Рішення РНБО від 26 вересня 2008р., Указ Президента України від 10 січня 2009р.				212	212	212
Рішення РНБО від 13 жовтня 2009р., Указ Президента України від 30 жовтня 2009р.				200	200	200
Закони про чисельність ЗС на відповідний рік	221	200	191			192
Чисельність ЗС України (фактична)	221	200	200	200	200	192

## Укомплектованість Збройних Сил України особовим складом у 2006-2011рр. (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальна укомплектованість	92,8	98,8	93,0	94,2	92,5	95,6
Укомплектованість офіцерським складом	91,4	90,9	86,7	84,2	78,9	77,0
Укомплектованість первинних посад офіцерського складу	87,8	87,9	82,6	73,7	64,5	56,7

## Зміни чисельності Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України у 2006-2011рр.

Рік	Штат, осіб	За списком, осіб	Укомплектованість, %	Некомплект, осіб
2006	33 166	31 062	94	- 2 104
2007	33 270	31 713	95	- 1 557
2008	33 271	30 610	92	- 2 661
2009	33 221	31 950	96	- 1 271
2010	33 218	31 516	95	- 1 702
2011	32 962	30 983	94	- 1 979

\* Докладно див.: Парламентські слухання “Про стан та перспективи розвитку воєнної організації та сектору безпеки України”, за заг. ред. І.М.Грабовенка. – Парламентське видавництво, 2012, 160 с.





### Зміни чисельності Державної прикордонної служби України у 2006-2011рр.

Рік	Штат, осіб	За списком, осіб	Укомплектованість, %
2006	44 114	38 991	88,4
2007	44 203	38 995	88,2
2008	46 050	36 576	79,4
2009	45 798	34 943	76,3
2010	46 509	34 346	73,8
2011	46 388	33 854	72,9

### Зміни чисельності Служби безпеки України у 2006-2011рр.

Рік	Штат, осіб	За списком, осіб	Укомплектованість, %
2006	32 575	29 927	91,9
2007	32 993	28 431	86,2
2008	32 890	29 168	88,7
2009	32 169	28 982	90,1
2010	32 486	28 938	89,1
2011	32 165	29 114	90,5

### Зміни чисельності Управління державної охорони України у 2006-2011рр.

Рік	Штат, осіб	За списком, осіб	Укомплектованість, %
2006	2 915	2 545	87
2007	2 912	2 652	91
2008	2 912	2 583	89
2009	2 912	2 456	84
2010	2 912	2 618	90
2011	2 912	2 640	91

### Зміни чисельності Державної спеціальної служби транспорту України у 2006-2011рр.

Рік	Штат, осіб	За списком, осіб	Укомплектованість, %
2006	5 000	4 500	90
2007	5 000	4 493	90
2008	5 000	3 908	78
2009	5 000	4 617	92
2010	5 000	4 540	91
2011	5 000	4 525	91

### Зміни чисельності Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України у 2006-2011рр.

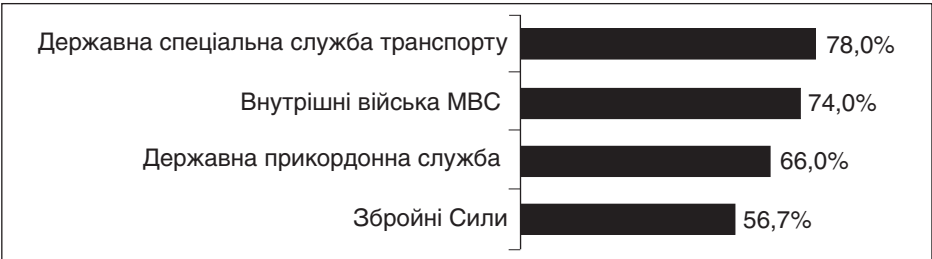
Рік	Штат, осіб	За списком, осіб	Укомплектованість, %
2007	8 249	6 320	77
2008	7 682	5 587	73
2009	6 918	5 594	81
2010	6 088	5 353	88
2011	6 209	5 401	87



**Динаміка зміни чисельності Державної пенітенціарної служби України у 2006-2011рр.**

Рік	Штат, осіб	За списком, осіб	Укомплектованість, %
2006	52 385	47 763	92
2007	52 459	47 615	92
2008	52 368	46 463	90
2009	50 948	47 565	93
2010	51 929	47 676	92
2011	52 336	46 126	91

**Укомплектованість первинних офіцерських посад**



**Стан та умови укомплектованості посад рядового, сержантського та старшинського складу військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом**

Формування	Укомплектованість, станом на 31.12.2011р., %	Прийнято на службу за контрактом у 2011р., осіб	Середнє грошове забезпечення за першим контрактом, грн.	Кількість центрів комплектування	Передбачений термін переходу на контрактну службу
Збройні Сили	49,5	5 773	1 500	25	2002-2015рр.
Внутрішні війська МВС	50,2	1 707	1 461	–	–
Державна прикордонна служба	69,0	2 143	1 390	6	перехід завершено 2008р.
Державна спеціальна служба транспорту	24,0	98	950	–	2005-2015рр.

**Співвідношення витрат бюджету на одного військовослужбовця в деяких країнах Європи у 2012р.**

Країна	На одного військовослужбовця ЗС, тис. дол. США	Витрати на оборону, % ВВП
Україна	6,00	1,18
Франція	152,80	2,60 (2008р.)
Німеччина	113,40	1,70
Польща	56,50	1,90
Росія	41,60	3,0-4,0
Туреччина	22,70	5,30
Білорусь	42,10	1,30
Румунія	8,68	1,40



### Стан фінансування Міністерства оборони України у 2006-2011рр.

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті (млн. грн.)			Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано		
		всього	загальний фонд	спеціальний фонд		млн. грн.	% плану	% ВВП
2006		7 604,9	5 925,7	1 679,1		7 604,9	84	1,24
2007	13 100,4	9 061,5	7 549,4	1 512,1	58	8 078,2	89	1,12
2008	17 357,9	9 926,5	8 926,6	999,9	51	9 495,2	96	1,00
2009	31 976,6	11 650,2	7 428,6	4 221,6	23	8 323,0	71	0,91
2010	19 853,4	11 335,1	8 671,1	2 664,0	44	10 242,2	90	0,95
2011	13 600,0	13 688,8	11 479,1	2 209,7	84	12 295,1	90	0,94
2012 план	17 416,5	16 387,4	14 171,0	2 216,4	81			

### Структура видатків Міністерства оборони України у 2006-2011рр. (%)

	Усереднена світова практика	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Утримання	50	68,7	73,9	77,1	84,0	87,9	86,9
Підготовка	20	9,7	9,8	7,8	9,0	5,1	4,1
Інвестиції в розвиток озброєння та інфраструктури	30	21,6	16,3	15,1	7,0	7,0	9,0

### Стан фінансування Внутрішніх військ МВС України у 2006-2011рр.

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті (млн. грн.)			Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано	
		всього	загальний фонд	спеціальний фонд		млн. грн.	% плану
2006	1 037,2	536,7	452,3	84,4	44	521,4	97
2007	1 276,4	713,6	619,6	94,0	49	706,4	99
2008	2 000,8	1 028,5	885,6	142,9	44	1 009,5	98
2009	4 392,1	1 116,9	923,0	193,9	21	1 094,9	98
2010	4 539,7	1 355,0	1 099,7	255,3	24	1 342,2	99
2011	5 148,7	1 273,9	1 091,2	182,7	21	1 259,8	99

### Стан фінансування з державного бюджету Державної прикордонної служби України у 2006-2011рр.

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті (млн. грн.)			Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано	
		всього	загальний фонд	спеціальний фонд		млн. грн.	% плану
2006	1 792,1	1 022,4	967,0	55,4	54,0	967,0	94,6
2007	2 859,5	1 268,6	1 237,2	31,4	43,3	1 237,2	97,5
2008	2 454,6	1 733,4	1 704,2	29,2	69,4	1 680,4	96,9
2009	4 094,6	1 589,2	1 551,4	37,8	37,9	1 498,1	96,6
2010	4 164,5	1 879,3	1 842,6	36,7	44,2	1 842,6	94,3
2011	4 249,6	2 208,1	2 165,2	42,9	51,0	2 165,2	98,1

**Стан фінансування Служби безпеки України у 2006-2011 рр.**

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті (млн. грн.)			Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано	
		всього	загальний фонд	спеціальний фонд		млн. грн.	% плану
2006	2 871,4	1 505,5	1 330,1	175,4	46,3	1 284,9	96,60
2007	2 673,4	1 624,2	1 475,9	148,3	55,2	1 474,7	99,92
2008	4 883,3	2 115,8	1 962,5	153,3	40,2	1 910,2	97,34
2009	6 310,9	2 135,6	1 968,9	166,7	31,2	1 959,8	99,54
2010	6 362,4	2 550,1	2 348,0	202,2	36,9	2 341,2	99,71
2011	6 786,1	3 151,5	2 917,1	234,4	43,0	2 917,1	100

**Стан фінансування Служби зовнішньої розвідки України у 2006-2011 рр.**

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті (млн. грн.)			Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано	
		всього	загальний фонд	спеціальний фонд		млн. грн.	% плану
2006	355,1	170,8	168,6	2,2	47,5	168,9	98,9
2007	454,7	256,0	254,4	1,6	56,4	256,2	100
2008	540,1	352,5	350,0	2,4	65,3	373,3	100
2009	829,0	349,0	344,6	4,4	41,6	356,4	100
2010	830,5	388,4	384,7	3,7	46,3	396,9	100
2011	840,1	457,4	455,9	1,5	54,3	455,6	99,6

**Стан фінансування Управління державної охорони України у 2006-2011 рр.**

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті (млн. грн.)			Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано	
		всього	загальний фонд	спеціальний фонд		млн. грн.	% плану
2006	159,6	108,0	107,4	0,55	67	109,7	101
2007	224,0	170,2	169,6	0,55	76	165,9	97
2008	285,1	193,7	193,2	0,51	68	182,9	94
2009	445,2	191,3	191,3	–	43	189,5	99
2010	317,4	239,3	239,3	–	75	239	100
2011	363,9	283,7	283,7	–	78	286,4	100

**Стан фінансування Державної спеціальної служби транспорту у 2006-2011 рр.**

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті (млн. грн.)			Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано	
		всього	загальний фонд	спеціальний фонд		млн. грн.	% плану
2006	66,3	78,9	65,1	13,7	98	81,5	100
2007	94,4	98,5	79,8	18,7	85	114,8	100
2008	179,8	133,1	107,0	26,1	60	152,8	100
2009	286,9	149,3	113,7	35,5	40	142,5	95
2010	305,9	189,8	143,9	45,9	47	162,5	86
2011	334,1	202,2	147,5	54,8	44	176,2	87



### Стан фінансування Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України у 2006-2011рр.

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті (млн. грн.)			Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано	
		всього	загальний фонд	спеціальний фонд		млн. грн.	% плану
2006	889,4	338,1	331,0	7,1	38,0	331,2	98,0
2007	1 015,0	396,4	391,0	5,5	39,0	386,7	97,5
2008	1 189,0	334,2	327,4	6,8	28,1	338,4	82,6
2009	1 194,8	409,8	402,8	7,0	34,3	405,0	98,8
2010	988,9	429,8	420,5	9,3	43,5	703,2	100
2011	889,4	338,1	331,0	7,1	38,0	331,2	98,0

### Стан фінансування Державної пенітенціарної служби України у 2006-2011рр.

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті (млн. грн.)			Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано	
		всього	загальний фонд	спеціальний фонд		млн. грн.	% плану
2006	2 802,1	1 215,3	1 062,6	152,7	37,9	1 052,1	99,00
2007	2 606,2	1 613,3	1 455,0	158,3	55,8	1 455,0	100
2008	3 667,0	2 188,2	1 978,2	210,0	53,9	1 966,2	99,40
2009	4 946,5	2 034,3	1 881,5	152,8	38,0	1 876,8	99,80
2010	5 006,0	2 459,9	2 322,2	137,7	46,4	2 321,1	99,95
2011	5 347,6	2 776,5	2 619,7	156,8	49,0	2 603,6	99,40

### Стан фінансування Головного управління розвідки МО України у 2006-2011рр (загальний фонд)

Рік	Потреба відповідно до бюджетного запиту (млн. грн.)	Передбачено в бюджеті, загальний фонд (млн. грн.)	Передбачено в загальному фонді відносно запиту (%)	Фактично профінансовано	
				млн. грн.	% плану
2006	249,9	158,0	63,2	158,0	100
2007	320,4	240,7	75,1	240,7	100
2008	483,6	334,9	69,3	334,9	100
2009	755,3	322,9	42,8	322,9	100
2010	843,3	380,8	45,2	380,8	100
2011	1 040,9	425,2	40,8	423,3	99,6

### Стан оновлення основних зразків озброєнь і військової техніки ЗС України у 2006-2011рр.\* (%)

	Танки	Бойові літаки	Бойові вертольоти	Бойові кораблі та катери
Згідно з Державною програмою розвитку Збройних Сил України на 2006-2011рр.	22	31	38	22
Фактично оновлено	10	3	0	4

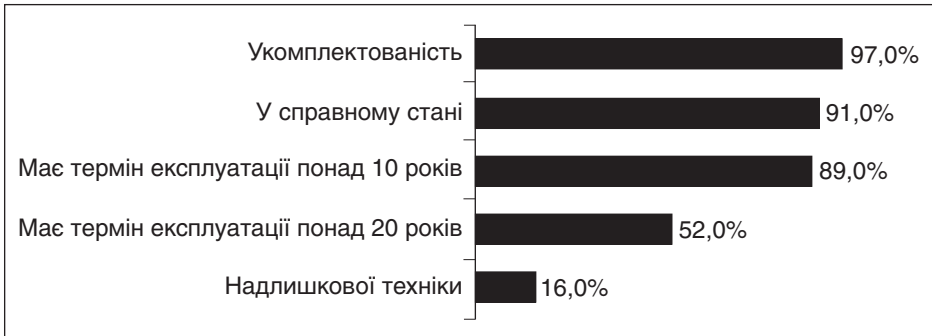
\* Справною є лише третина бойових і половина транспортних вертольотів. Потребує ремонту переважна більшість зразків артилерійського озброєння, бронетанкової та автомобільної техніки. Система військового зв'язку складається переважно з аналогових систем передачі інформації виробництва 1970-1980-х років. Загалом, із близько 1 500 основних зразків бойових систем 95% потребують негайної заміни, модернізації або ремонту.



**Стан оновлення військової техніки Внутрішніх військ МВС, %**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Оновлено	0,7	0,7	5,6	0,9	2,3	2,5

**Стан військової техніки Внутрішніх військ МВС**



**Рівень фінансування заходів зі створення спеціальних технічних засобів і спеціальної техніки Служби безпеки України в рамках Державної програми розвитку озброєнь і військової техніки, %**

Зміст заходів	Рівень фінансування						
	Перший етап Державної програми				Другий етап Державної програми		
	2007	2008	2009	Разом	2010	2011	Разом
Розробка спеціальних технічних засобів і спеціальної техніки	36,2	20,1	9,6	21	10,8	13,8	12
Виготовлення та закупівля нових систем (комплексів, зразків) спеціальної техніки	10,3	94,4	0	35	41,2	100	84,7
<b>Разом</b>	<b>25,1</b>	<b>47,8</b>	<b>5,5</b>	<b>27,1</b>	<b>36,7</b>	<b>53,2</b>	<b>47,0</b>

**Стан укомплектованості спеціальною технікою Служби безпеки України, %**

Рівень забезпеченості підрозділів	Морально застаріла та з вичерпаним експлуатаційним ресурсом	Оновлена у 2007-2011рр.
65,3-75,0	39,2-90,0	1,0-23,7

**Стан укомплектованості озброєнням, технікою і технічними засобами Державної прикордонної служби**

Автотранспортом	92,0%
- з них має термін експлуатації понад 10 років	49,0%
Озброєннями та боєприпасами	100,0%
Авіаційною технікою	82,0%
- з них має термін експлуатації понад 10 років	82,0%
Корабельно-катерного складу	78 одиниць
- із них висушили встановлені терміни	55 одиниць



### Основні показники підготовки видів Збройних Сил України

Показники підготовки військ (сил)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Сухопутні війська</i>						
Батальйонні тактичні навчання	0	5	6	3	4	5
Середній наліт льотних екіпажів зі складу ОСШР армійської авіації, год.	52	43	46	12.	19	20
<i>Повітряні Сили</i>						
Середній наліт льотних екіпажів зі складу ОСШР, год.	65	44	36	18	17	20
Середній наліт льотних екіпажів зі складу ОСО, год.	27	31	19	5	3	4
Тактичні навчання з бойовою стрільбою ЗРВ	6	8	9	0	12	8
<i>Військово-Морські Сили</i>						
Середня наплаваність, діб	19	30	29	10	21	22
Середній наліт льотних екіпажів зі складу ОСШР морської авіації, год.	33	27	58	28	28	32

### Участь України в діяльності з підтримання чи відновлення міжнародного миру та безпеки у 2007-2011рр.

Рік	Участь у миротворчих операціях		Брали участь (осіб)		Загибель особового складу		Витрати (млн. грн.)			Компенсація ООН (млн. грн.)
	країн	з них країни Африки	МО за рік	МВС на 31 грудня	МО	МВС	МО	МВС	Разом	
2007	14	4	982	228	2	–	155,6	17,2	172,9	104,5
2008	13	4	1 008	80	1	1	152,0	41,4	203,4	135,2
2009	12	4	954	69	1	–	97,3	35,2	132,5	161,1
2010	15	4	708	73	–	–	195,9	10,8	206,7	180,2
2011	15	4	709	73	1	–	207,6	9,2	216,8	158,2

### Розміри грошового забезпечення військовослужбовців за основними типовими посадами, станом на грудень 2011р. (грн.)

	Командир бригади	Командир батальйону	Командир роти	Командир взводу	Контрактник першого року служби (мін.)
Збройні Сили України	4 063	3 425	3 185	2 379	1 463
Внутрішні війська МВС	4 217	3 413	2 853	2 221	1 461

**Розміри грошового забезпечення за категоріями особового складу, станом на грудень 2011р. (грн.)**

	Вищі офіцери	Старші офіцери	Молодші офіцери	Прапорщики	Контрактники
Державна спеціальна транспортна служба	3 440	2 890	2 510	2 190	
Державна прикордонна служба	6 380	3 770	3 110	2 240	1 690
Управління державної охорони	12 456	7 896	4 360	3 272	
Служба безпеки		4 600		3 000	

**Забезпечення житлом****Збройні Сили України**

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011
Обсяги фінансування будівництва житла відповідно до показників Державної програми (млн. грн.)	1 371,8	1 440,4	1 481,8	1 431,2	1 286,2	1 221,4	8 232,8
Фактичне фінансування (млн. грн.)	671,7	499,1	509,5	98,5	229,9	178,1	2 186,9
Виконання (%)	49	35	34	7	18	15	27
Збудовано (придбано) житла (квартир)	4 427	1 549	2 569	85	2 020	1 454	12 104,0
Виконання (%)	57	20	34	1	35	28	30
Число військовослужбовців на квартирному обліку	45 500	51 800	51 500	45 100	45 200	45 175	

**Внутрішні війська МВС**

Роки	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Число військовослужбовців, забезпечених житлом, у т.ч. за рахунок бюджетних коштів	–	97	50	11	–	–
інших джерел	88	22	19	18	175	36
Число військовослужбовців на квартирному обліку						4 983

**Інформація про військові містечка Збройних Сил України у 2006-2011рр.**

Кількість військових містечок						
Стан	2006	2007	2008	2009	2010	2011
На обліку	2 092	1 932	1 905	1 882	1 875	1 846
Вивільнені	481	435	422	430	411	416