

міжнародний центр перспективних досліджень

Аналіз української політики безпеки наприкінці 2006 року: критичний огляд

Київ 2006

Цей документ підготували експерти Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) в рамках проекту “Кампанія з підвищення громадської обізнаності щодо державної політики у сфері безпеки та оборони”, здійснюваного МЦПД за підтримки Королівського Посольства Нідерландів в Україні та Центру документації НАТО в Києві.

Документ є результатом власного аналізу експертів МЦПД, консультацій з учасниками публічних консультаційних семінарів на початку 2006 року і на публічній конференції високого рівня “Посилене співробітництво Україна–НАТО: виклики і вигоди приєднання до Плану дій щодо членства”, яка відбулася 13 жовтня 2006 року в Києві.

Цей документ підготувала група консультантів у складі: Олег Мирошніченко, Данкан Хіскок, Наталя Шаповалова.

Керівник проекту: Віктор Чумак.

Експерти вдячні всім організаціям, які надали підтримку під час організації, обговорень і підготовки аналітичного документа.

Літературний редактор: Надія Цісик.
Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Електронну версію цієї публікації можна знайти на сайті Міжнародного центру перспективних досліджень за адресою <http://www.icps.com.ua/>

Зміст

Вступ.....	5
Розділ 1. Відкриття дебатів	
Відносини Україна–НАТО: проливаючи світло на теперішнє та ухвалюючи рішення про майбутнє.....	8
Вступ: потреба у чіткому розумінні.....	8
Припущення 1: НАТО часто уявляється як відповідь, але ми досі не узгодили питання.....	9
Припущення 2: Членство в НАТО розглядається як питання “так” чи “ні”, але вкрай мало уваги приділяється альтернативам можливому членству.....	10
Припущення 3: Існує заплутане розуміння поточного стану відносин між Україною та НАТО.....	11
Припущення 4: Існує плутанина щодо наступного етапу у ставленні України та НАТО.....	12
Припущення 5: Інформаційно-роз’яснювальна кампанія не матиме успіху, якщо вона сприйматиметься лише як пронатовська пропаганда.....	14
Припущення 6: Коли настане час ухвалювати рішення щодо вступу до НАТО, обидві сторони повинні звучати переконливоше.....	15
Розділ 2. Політика безпеки України та реформи в галузі безпеки	
Оцінка загроз безпеці.....	18
Вступ.....	18
Баланс між внутрішніми та зовнішніми загрозами.....	19
Основи внутрішньої безпеки та доктрина оборони.....	20
Союзники, партнери та потенційні супротивники України.....	22
Міжнародні гарантії безпеки України.....	26
Організація сектору безпеки і його реформування.....	31
Вступ.....	31
Сектор безпеки.....	32
Реформування сектору безпеки й управління сектором безпеки.....	32
Реформування сектору безпеки в Україні. Поетапний підхід.....	33
Демократичне управління українським сектором безпеки.....	35
НАТО і реформування сектору безпеки.....	36
Підсумки.....	37
Збройні Сили: структура та управління.....	38
Основні результати реформування Збройних Сил України.....	38
Забезпечення армії озброєнням.....	39
Нові політичні акценти в Збройних Силах 2005 року.....	41
Структурні характеристики ЗСУ.....	43
Управління Збройними Силами України.....	46
Витрати на оборону та забезпечення.....	49
Правове поле фінансування оборонних видатків.....	49
Проблеми.....	50
Напрями реформування оборонної галузі.....	58
Висновки.....	61

Розділ 3. Значущість НАТО

Еволюція відносин України з Північноатлантичним альянсом	64
Загальне	64
Стислий огляд відносин Україна–НАТО з 1991 року до першої половини 2006 року.....	64
Інформування громадськості з питань інтеграції України з НАТО	72
Проблема – негативне ставлення, низька поінформованість, стереотипне мислення	72
Спроби вирішити проблему. Причини помилок	74

Додатки

Додаток 1. Програма круглого столу: “Інтенсифікована співпраця Україна–НАТО: виклики та переваги від приєднання України до плану дій щодо членства”	82
Додаток 2.1. Організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ на кінець 2005 року.....	84
Додаток 2.2. Перспективна організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ на кінець 2011 року.....	85
Додаток 2.3. Організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил на кінець 2005 року	86
Додаток 2.4. Перспективна організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил на кінець 2011 року.....	87
Додаток 2.5. Організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил на кінець 2005 року	88
Додаток 2.6. Перспективна організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил на кінець 2011 року	89
Додаток 2.7. Функціональна структура Збройних Сил на кінець 2011 року.....	90
Додаток 2.8. Структура Генерального штабу Збройних Сил на кінець 2005 року	91
Додаток 2.9. Перспективна структура Генерального штабу Збройних Сил на кінець 2006 року	92
Додаток 3. Використані джерела	93

Вступ

2006 року відбулися суттєві зміни у підході і уряду, і громадськості до питань оборони й безпеки. Причина цього – передусім високий рівень уваги, яка приділяється членству в НАТО, що, своєю чергою, стало предметом запеклої політичної боротьби. Коли Прем'єр-міністр Віктор Янукович заявив у вересні, що Україна не зацікавлена у приєднанні до Плану дій щодо членства (ПДЧ) на Ризькому саміті в листопаді 2006 року, це, вочевидь, засвідчило, що новий уряд має інший підхід до питань оборони й безпеки і закордонної політики.

Проте сама собою ця заява не така вагома, як може видатися на перший погляд. Віктор Янукович не виключив категорично можливості підготовки ПДЧ (або приєднання до Альянсу) у майбутньому, уряд також не сповільнив темпів співробітництва з НАТО. Однак обговорення теми членства в НАТО 2006 року виявило, що основні проблеми безпеки й оборони в Україні назагал ті самі і перебувають так само далеко від вирішення, як і будь-коли. Тему членства в НАТО зазвичай обговорюють окремо від теми загроз безпеці і складнощів реформування, на які повинна зважити Україна. Таким чином, не зрозуміло: вигідне співробітництво/інтеграція до НАТО чи ні. Це проблема для прихильників членства в НАТО. Однак це ще більша проблема для України загалом. Без чіткого розуміння викликів, які очікують країну у сферах безпеки й оборони, і прозорого обговорення того, як їх долати, як українці можуть бути певні, що у них є адекватні механізми вирішення цих проблем?

Мета цієї праці – відвернути увагу від суперечливого питання членства в НАТО і спрямувати її на зазначені проблеми, які зазвичай не стають предметом громадських обговорень. Вона порушує чимало питань політики безпеки й оборони України: які найбільші загрози безпеці України і як країна повинна з ними боротися? Які реформи потрібні, аби сектор безпеки України став ефективнішим? Яким чином модернізуються Збройні Сили і що це означатиме для їхньої дієвості? Чи достатньо коштів витрачається на оборону і чи робиться це ефективно? Яка позиція України, якщо йдеться про практичне співробітництво з НАТО? Чому “публічна інформаційна кампанія”, яка набрала такого широкого розголосу в Україні, досі не увінчалася успіхом?

Цей звіт є спробою критично оцінити ситуацію в українському секторі безпеки наприкінці 2006 року. Сподіваємося, таким чином активізується обговорення назрілих проблем і поліпшиться **якість діалогу** з питань оборони й безпеки. Якщо ми хочемо вийти з глухого кута, ми повинні **ставити правильні запитання**, відповідати на них настільки збалансовано і виважено, наскільки можливо, брати до уваги відповіді інших громадян на ці за-

питання і тільки тоді вирішувати, яким шляхом найкраще рухатися далі. Де можливо, ця праця намагається відповісти на порушені в ній питання, що, однак, не завжди вдається в рамках цього проекту. Звіт також акцентує увагу на сферах, в яких доцільно було б провести дослідження.

Ця праця призначена для широкого кола зацікавлених осіб, включаючи державних службовців, які безпосередньо займаються проблемами оборони й безпеки, політиків, які повинні визначати майбутню політику оборони й безпеки України, ЗМІ, які повинні розтлумачувати ці питання громадськості, і безпосередньо широкого загалу. Кінцева мета – підвищити рівень обізнаності громадськості з проблематики політики безпеки й оборони і поліпшити якість вироблення і впровадження політики в майбутньому.

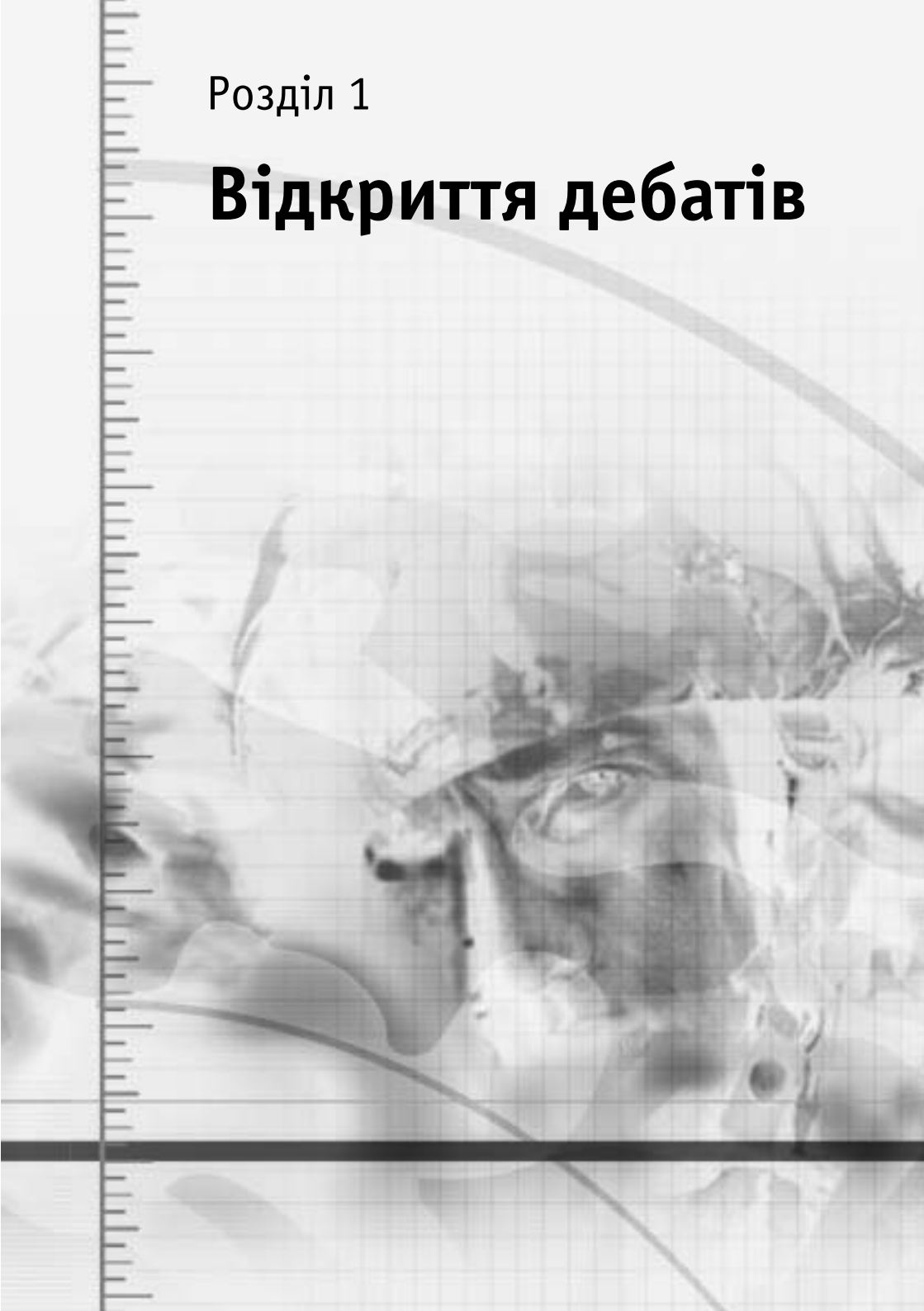
Цю працю фінансово підтримало Посольство Нідерландів в Україні як частину проекту під назвою “Кампанія з підвищення громадської обізнаності щодо державної політики у сфері безпеки та оборони”, який також фінансував Центр документації НАТО в Києві. Частини цієї праці запропоновано до обговорення під час публічних консультаційних семінарів на початку 2006 року і на публічній конференції високого рівня під назвою “Посилене співробітництво Україна–НАТО: виклики і вигоди приєднання до Плану дій щодо членства”, яка відбулася 13 жовтня 2006 року в Києві.

Структура дослідження передбачає три розділи: Розділ 1 містить “дискусійну тематику”, де визначено широкий спектр питань, які стосуються політики безпеки й оборони і потребують подальшого розгляду. Як сказано в Розділі “Відкриття дебатів”, каталізатором дебатів є не завжди схожі погляди на членство в НАТО, але власне дискусія має набагато ширші наслідки. Розділ 2 аналізує чотири сфери, визначальні для оборони й безпеки в будь-якій країні: національна безпека й оцінка загроз; організація сектору безпеки і його реформування; структурна реформа збройних сил і видатки на оборону й безпеку. У розділі 3 розглянуто еволюцію співробітництва Україна–НАТО і в який саме спосіб вона позначилася на розвитку архітектури безпеки в Україні. У цьому розділі також зроблено спробу відповісти на одне з фундаментальних запитань: як відносини Україна–НАТО сприймають у межах України: чому “публічна інформаційна кампанія” досі не-ефективна? Подальшу інформацію про конференцію 13 жовтня 2006 року подано у формі додатка.

Звіт підготували експерти МЦПД Данкан Хіскок, Олег Мирошніченко і Наталя Шаповалова. Вагомою також була допомога Віктора Чумака, Дениса Трифонова і Наталії Старостенко. Крім того, МЦПД висловлює подяку за ідеї та відгуки, які надійшли від учасників публічних консультацій і міжнародної конференції, під час яких обговорювався зміст цього дослідження.

Розділ 1

Відкриття дебатів



Відносини Україна–НАТО: проливаючи світло на теперішнє та ухвалюючи рішення про майбутнє

Вступ: потреба у чіткому розумінні

Упродовж 2006 року в Україні відбулися три ключові події, що стосуються НАТО:

- 1) Протести у Феодосії проти прибуття військового корабля Сполучених Штатів Америки Endeavor у процесі підготовки до щорічних спільних американсько-українських військово-морських навчань Sea Breeze загострилися до антинатовських протестів, які отримали великий політичний резонанс.
- 2) Партії, які сформували “антикризову коаліцію”, і Президент погодилися, що питання про членство України в НАТО буде вирішено через референдум. Це зобов’язання записано в Універсалі національної єдності.
- 3) У вересні 2006 року, під час візиту до Генерального штабу Північноатлантичного альянсу в Брюсселі, прем’єр-міністр України Віктор Янукович публічно заявив, що Україна не має наміру приєднуватися до Плану дій щодо членства у НАТО на найближчому саміті у Ризі у листопаді 2006 року.

Завдяки цим гучним подіям питання НАТО стало постійною темою обговорень і серед політичної еліти, і серед загальної громадськості. З обговорень можна зробити два чіткі висновки, а саме:

- Настрої громадськості стають дедалі ворожішими щодо ідеї членства України в НАТО, що відображається в результатах опитувань громадської думки.
- Серед української еліти немає консенсусу щодо бажаної швидкості та глибини інтеграції України до НАТО.

Поза тим існує дуже мало ясності. Багато важливих питань щодо місця України у світі та способу, в який вона підтримує власну безпеку, лишилося осторонь дискусії, зводячи її до чорно-білих “за” і “проти” членства в НАТО. І “прихильники”, і “опоненти” членства витратили багато енергії на критику своїх візаві та їхніх аргументів. Набагато менше зусиль витрачено на міркування про те, як спрямувати цю дискусію у конструктивне русло. Через це дискусія щодо НАТО ризикує перетворитися на постійне ходіння хибним колом.

Міжнародний центр перспективних досліджень вважає, що для того, аби вийти з теперішнього глухого кута, потрібні дві основні речі: раціональний, неупереджений аналіз і відкритий, конструктивний діалог. Це не створить стовідсоткового консенсусу всередині політичної еліти України або громадськості щодо єдиного рішення. Однак це дасть змогу побудувати консенсус щодо критеріїв, відповідно до яких потрібно ухвалювати це рішення, та забезпечити ухвалення свідомих рішень і політиками, і громадськістю.

Запропоновані для обговорення питання спрямовані на розкриття цих проблем і надання пропозицій щодо низки критеріїв, які могли б допомогти нам ухвалити рішення. У цьому сенсі МЦПД сподівається відіграти свою належну роль у визначенні майбутнього порядку денного для громадських обговорень, консультацій і досліджень потреб української національної безпеки та щодо того, чи є посилена інтеграція до НАТО способом задоволення цих потреб.

Припущення 1: НАТО часто уявляється як відповідь, але ми досі не узгодили питання

Питання “приєднуватися чи не приєднуватися” затьмарило всю дискусію щодо НАТО. Переважна більшість і прихильників, і опонентів членства України в НАТО мають тверді погляди на це питання, які часто формулюються на базі політичних або зовнішньополітичних уподобань і стійких стереотипів. Замість того, аби узгодити перелік проблем у сфері національної безпеки і на його основі шукати відповіді, обидва табори йдуть зворотним шляхом, підлаштовуючи формулювання проблеми під упереджені рішення. Це означає, що їхня дискусія пуста: через відсутність спільного погляду на те, які проблеми стоять перед Україною у сфері політики, військової політики та зовнішньої політики, неможливо організувати належне обговорення питання, чи є співпраця або інтеграція до НАТО відповідним і доречним способом вирішення цих проблем.

Основні питання у сфері безпеки України:

- Які основні загрози для національної безпеки України?
- Яким чином потрібно розставити пріоритети щодо цих загроз?
- Чи здатний сектор безпеки у теперішній формі ефективно реагувати на загрози для національної безпеки? Наскільки українські структури безпеки близькі до стандартів НАТО?
- Яким чином подальша співпраця НАТО та України (План дій щодо членства у НАТО та/або членство) могла б допомогти нейтралізувати ці загрози?

- Чи реформування сектору безпеки на кшталт західного стилю – найкращий спосіб підвищення ефективності Збройних Сил України та сектору безпеки у широкому розумінні (міліції, судової системи та ін.)? Чи існують ефективніші альтернативні способи нейтралізації цих загроз для безпеки України?
- Скільки коштів Україна витрачає на оборону? Чи достатня ця сума для забезпечення прийняттого рівня готовності до бою? Чи достатня ця сума для підтримки реформ, запланованих Міністерством оборони України (та іншими установами)? Яким чином витрати України на військову сферу можна зіставити з витратами країн, які недавно приєдналися до НАТО, та іншими сусідніми країнами?

Основні питання у сфері внутрішньої політики України:

- Чи Україна віддана реформуванню своїх інституцій для створення справжньої європейської системи управління?
- Чи може НАТО мати серйозний вплив на здійснення політичної реформи в Україні та чи реформи, передбачені в процесі інтеграції до НАТО, бажані в Україні?
- Чи зможуть реформи у секторі безпеки, спрямовані на посилення громадянського контролю над Збройними Силами, які НАТО могло б фінансувати, допомогти посилити демократію в Україні?
- Який досвід країн, які недавно приєдналися до НАТО, у цьому сенсі та чи цей досвід може бути використано для України?

Основні питання у сфері зовнішньої політики України:

- Що є пріоритетами зовнішньої політики України?
- Чи зможе подальша співпраця України з НАТО (План дій щодо членства у НАТО та/або членство) посилити спроможність України досягати своїх зовнішньополітичних цілей або зашкодити цій спроможності?
- Якщо Україна не приєднається до НАТО, чи ускладнить цей крок процес приєднання до ЄС, чи він не матиме значення для цього процесу?

Припущення 2:

Членство в НАТО розглядається як питання “так” чи “ні”, але вкрай мало уваги приділяється альтернативам можливому членству

В основі дискусії щодо НАТО лежать питання, чи підвищить членство в НАТО рівень національної, політичної та економічної безпеки України та її стабільності. Опоненти членства досягли набагато більшого успіху у критиці негативного впливу членства в НАТО на Україну, аніж у представленні альтернативного сценарію, який би краще гарантував безпеку

країни. Можливо, через це прихильники членства у НАТО не приділяли достатнього часу поясненням, чому вони вважають участь в Альянсі найкращим варіантом. Якщо на референдумі щодо членства України у НАТО не буде надано можливості вибору між низкою альтернативних варіантів, незалежно від результатів такого референдуму відкритими залишаться важливі питання щодо майбутнього національної безпеки України.

Серед таких питань:

- Чи потрібно Україні ставати частиною будь-якого альянсу колективної безпеки?
- Що відбуватиметься зі стосунками України та НАТО, якщо Україна чітко заявить, що вона не має намірів приєднуватися до Альянсу?
- Який вплив на рівень національної безпеки України могли б мати альтернативи членству України в НАТО і наскільки вони здійсненні?
 - Інтенсивна співпраця з НАТО, яка не включає членство в Альянсі.
 - Підтримка статус-кво (співробітництво з НАТО, але без подальшої інтеграції).
 - Участь в Організації Договору про колективну безпеку.
 - Декларація про нейтралітет/позаблоковість.
 - Створення нового форуму безпеки на основі організації ГУАМ або іншої регіональної організації.

Припущення 3: Існує заплутане розуміння поточного стану відносин між Україною та НАТО

Більшість дискусій щодо НАТО стосуються гіпотетичного моменту, коли Україна вирішуватиме, вступати їй до НАТО чи ні. Набагато менше уваги приділяється поточним питанням: що відбувається на цей момент? Що люди знають про це? І що люди думають про це?

Питання, що стосуються фактів:

- Яка практична співпраця наразі відбувається між НАТО та Україною? Які напрями діяльності охоплює співпраця між НАТО та Україною?
- Що означає “інтенсифікований діалог”? Яким чином змінилася поточна співпраця України та Альянсу з того часу, як Україна розпочала свій “інтенсифікований діалог”?
- Яким чином змінилася динаміка співпраці між НАТО та Україною впродовж останніх років (за різних урядів, прем’єр-міністрів, міністрів оборони)? Чи збільшується кількість проєктів/напрямів проєктів? Чи витрачаються більші обсяги коштів? Чи стають проєкти амбітнішими?

- Як можна порівняти співпрацю НАТО з Україною зі співпрацею Альянсу з іншими країнами, що не є членами НАТО, такими як пострадянські країни (Грузія, Молдова, Росія) та нейтральними країнами (Ірландія, Фінляндія, Швейцарія)?

Питання, що стосуються знання:

- Наскільки політики, які представляють різні політичні партії, та державні службовці, які представляють різні державні установи, обізнані про поточний стан співпраці НАТО з Україною?
- Наскільки громадськість обізнана з цього питання? Чи існують якісь відмінності у рівні обізнаності залежно від місця проживання, віку, класу, освіти або інших ознак?

Питання, що стосуються ставлення:

- Як поточну співпрацю з Україною оцінює сам Альянс: його керівництво, працівники НАТО в Україні, уряди країн – членів НАТО, війська та цивільні особи, які брали участь у спільних діях?
- Як поточну співпрацю з НАТО оцінює Україна: Кабінет Міністрів, Президент, Міністерство оборони та інші силові відомства, представники Збройних Сил і цивільні особи, які брали участь у спільних діях?
- Чи підтримує українська громадськість співпрацю з НАТО в її теперішньому стані?

Політичні питання:

- Чи мали три події, перелічені на початку цього документа, будь-який вплив (позитивний або негативний) на відносини України та НАТО? Чи змінили вони сприйняття та усвідомлення України серед керівництва Альянсу? Чи змінили вони сприйняття та усвідомлення НАТО серед українських лідерів?
- Які напрями чи питання були та/або залишаються найбільш проблематичними у відносинах України та НАТО?

Припущення 4: Існує плутанина щодо наступного етапу у ставленні України та НАТО

Упродовж більшої частини 2006 року існували серйозні очікування, що наступним етапом співпраці України з Північноатлантичним альянсом буде участь у Плані дій щодо членства (ПДЧ) у НАТО. Сама назва цього документа зробила його дискусійним і призвела до того, що багато опонентів членства почали виступати проти самого виконання ПДЧ. Коли

Прем'єр-міністр Віктор Янукович заявив, що Україна не подаватиме заявки на приєднання до Плану дій щодо членства в НАТО під час саміту НАТО в Ризі в листопаді 2006 року, багато прихильників членства України в НАТО прирівняли цей крок до відмови від вступу до Альянсу. Виявляється, в українському політикумі аргументи “за” та “проти” ПДЧ перетворилися на суперечку “за” та “проти” вступу до НАТО. Ці питання потрібно розглядати окремо. Україна не може приєднатися до НАТО завтра, навіть якби вона цього хотіла. Таким чином, прихильники можливого членства в НАТО повинні приділяти більше уваги можливостям поглиблення співпраці з Альянсом у найближчій перспективі, а також викликам і перевагам, які може принести ПДЧ. Опоненти членства України в НАТО також повинні приділяти більше уваги цим питанням, адже за фактом членства лежать такі питання, як: чи може ПДЧ бути вигідним і корисним для України, навіть якщо Україна не вступатиме до Альянсу, та яка форма співпраці з НАТО найкраща для України, якщо вона не матиме на меті стати його повноцінним членом.

Питання, що стосуються фактів:

- Що таке План дій щодо членства в НАТО?
- Який процес подачі заявки/отримання запрошення для приєднання до ПДЧ?
- Чи ПДЧ автоматично призводить до членства в Альянсі?
- Чи повинна Україна обов'язково виконати ПДЧ для того, щоб мати можливість вступити до НАТО?
- Який очікуваний зміст ПДЧ для України?
- ПДЧ – єдиний варіант для поглиблення співпраці між Україною та НАТО?
- Якщо Україна не приєднується до ПДЧ на Ризькому саміті, чи будуть у неї інші можливості подати заявку на приєднання до цього плану?

Питання, що стосуються знання:

- Наскільки політична еліта обізнана з ймовірним змістом українського Плану дій щодо членства в НАТО?
- Наскільки широка громадськість обізнана зі змістом і цілями Планів дій щодо членства в НАТО?

Питання, що стосуються ставлення:

- Що думає уряд Віктора Януковича про зміст ПДЧ? Чи лише саме назва викликає занепокоєння? Якби назва не містила інформації про ймовірне членство в Альянсі, чи був би цей документ привабливішим? Або чи зміст плану непривабливий? Якщо так, то в яких аспектах?

- Чим обґрунтовують свою підтримку ПДЧ Президент, міністр оборони та інші палкі прибічники цього Плану?
- Чи підтримує громадськість подання заявки для приєднання до ПДЧ? Та чи змінює знання того, що Україна не зобов'язана приєднуватися до НАТО після виконання ПДЧ, будь-яким чином погляди людей?

Питання, що стосуються політики:

- Якими будуть хибі та переваги ПДЧ? Якими будуть економічні та політичні наслідки цього Плану?
- Чи означає рішення Віктора Януковича не приєднуватися до ПДЧ на цьому етапі просто короткострокове відстрочення такого рішення, чи це стане довгостроковою позицією уряду? Чи буде чинний уряд спрямовувати зусилля на пояснення українській громадськості хиб і переваг ПДЧ?
- Яким чином Росія зреагує на те, що Україна почне виконувати ПДЧ? Наскільки великого значення потрібно надавати реакції Росії під час розгляду питання щодо подання або неподання заявки?

Припущення 5: Інформаційно-роз'яснювальна кампанія не матиме успіху, якщо вона сприйматиметься лише як пронатовська пропаганда

Уже не раз зазначалося, що потрібно провести інформаційно-роз'яснювальну кампанію для того, аби змінити сприйняття НАТО громадськістю. Ця потреба ґрунтується на припущенні: якщо люди будуть краще обізнаними про НАТО, вони почнуть позитивно ставитися до ідеї вступу України до НАТО. Однак назва “інформаційно-роз'яснювальна кампанія” трохи оманлива, тому що метою такої кампанії буде не лише забезпечити надання повнішої інформації, а й змінити ставлення громадськості на користь НАТО. У цьому аспекті постають дві проблеми. По-перше, наразі існує дуже мало ґрунтовних досліджень і щодо рівня обізнаності, і щодо ставлення різних верств української громадськості до Альянсу. Таким чином, важко ефективно спланувати проведення відповідного дослідження громадської думки або виміряти зміни, які спричинить така кампанія. По-друге, якщо інформаційно-роз'яснювальна кампанія сприйматиметься як відверто пронатовська пропаганда, вона навряд чи дасть бажані результати. Успішна інформаційно-роз'яснювальна кампанія повинна балансувати між трьома напрямками: надавати інформацію, підтримувати та просувати ідею членства України в НАТО та бути достатньо об'єктивною (див. також Припущення 6).

Надання інформації для підвищення рівня обізнаності щодо НАТО:

- Наскільки широка громадськість обізнана про:
 - поточний стан відносин між Україною та НАТО?
 - зміст і завдання Плану дій щодо членства в НАТО?
 - способи трансформації Альянсу з часів закінчення холодної війни?
 - хиби та переваги членства в НАТО для тих країн, які недавно приєдналися до Альянсу?
- Якою інформацією про НАТО повинна володіти громадськість?
- Чому попередні інформаційно-роз'яснювальні кампанії не мали успіху?

Зміна ставлення до НАТО:

- Яке на цей момент найбільш поширене сприйняття та розуміння НАТО серед українців?
- Якою мірою сприйняття та розуміння НАТО в Україні будуються на міфах на відміну від обґрунтованих негативних позицій?
- Яка інформація може мати найбільший вплив на зміну ставлення людей до Альянсу (ймовірно, ця інформація буде різною для різних людей залежно від віку, класу, місця проживання)?
- Які емоційні або психологічні чинники могли б мати найбільший вплив на зміну ставлення людей до Альянсу?
- Які категорії людей найбільш імовірно вдасться переконати змінити їхній погляд та які категорії людей найбільш імовірно матимуть жорстку позицію щодо цього питання?

Припущення 6:

Коли настане час ухвалювати рішення щодо вступу до НАТО, обидві сторони повинні звучати переконливіше

Видається, прибічникам членства України в НАТО не дуже добре вдавалося переконати громадськість, що вони мають рацію. Вони повинні будуть побудувати набагато потужніші докази на користь членства в НАТО у майбутньому, якщо хочуть схилити громадську думку на свій бік. Цей процес включатиме надання чітких аргументів, які визначатимуть потенційні виклики, що спричинить членство України в НАТО, але які також будуть переконливо демонструвати, що потенційні переваги набагато вагоміші, аніж загрози. Противники членства України в НАТО також не можуть спочивати на своїх лаврах: вони повинні продемонструвати, що їхній опір повністю обґрунтований і що вони мають альтернативу, яка заслуговує на увагу та довіру, яка буде вигіднішою для України, аніж вступ до НАТО (див. також Припущення 2).

Переваги та хиби членства України в Альянсі:

Яким буде вплив членства України в НАТО на:

- Збройні Сили України?
- структури внутрішньої безпеки, судову систему та інші установи, що займаються питаннями безпеки?
- обсяги виробництва та експорту озброєнь?
- відносини між Україною та Росією?
- загрози міжнародного тероризму для України?
- політичну систему та демократичний розвиток України?
- спроможність України досягати своїх зовнішньополітичних цілей?
- спроможність України впливати на політику НАТО у сфері безпеки й оборони та на міжнародну політику у широкому сенсі?

Розділ 2

Політика безпеки України та реформи в галузі безпеки



Оцінка загроз безпеці

Вступ

Аналіз внутрішніх і зовнішніх загроз країні та її громадянам лежить в основі будь-яких планів, що передбачають реформування чи модернізацію сектору безпеки. Зрештою, якщо немає чіткого бачення, від яких саме загроз треба захищатися, не можна бути певним, що наявні інституції в справах безпеки структуровані в найкращий спосіб, аби протидіяти їм. Утім, досі в українському суспільстві майже не було серйозного діалогу щодо безпеки і розуміння загроз. Частково це спадщина ще радянських часів, де всі питання оборони й безпеки вважалися прерогативою держави і зазвичай приховувалися за ширму секретності. Це також частково природний наслідок тих економічних проблем, яких зазнала Україна в 90-х роках минулого століття, коли майже перед усіма її громадянами стояла єдина проблема – вижити. І надалі є ще досить мало розуміння того, що ширша “безпека”, яка передбачає не лише “державну” чи “національну” безпеку, а й “безпеку особи”, “економічну”, “екологічну” безпеку та ін., – це питання, яке стосується кожного громадянина. Отже, це сфера, в якій повинна фігурувати громадськість; саме вона повинна впливати на політику, яка виробляється і впроваджується в цьому секторі. Так чи так, громадськості важко буде відігравати бодай якусь роль чи просто чітко формулювати свої думки з цих питань, якщо їй не буде доступна відповідна інформація. На жаль, дуже нечасто проблематика безпеки стає темою публічних консультацій і, як доводить це дослідження, дебати щодо НАТО (пов’язані з ним проблеми – виклики безпеці – та їх вирішення – чи вступ до НАТО допоможе реагувати на ці виклики?) загалом тільки вносять плутанину, внаслідок чого люди мало розуміють, який стосунок ці питання мають до їхнього повсякдення.

Наступний виклик – плутанина з цих питань на рівні експертів. У той час, як з теоретичного погляду ретельний аналіз контексту безпеки, без сумніву, має велике значення, на практиці якість цього аналізу далека від бажаної. Це підриває всю іншу роботу в цій сфері: від планування реформ у міністерствах, дотичних до справ безпеки, до визначення та стимулювання закордонних політичних інтересів України. На офіційному рівні цей аналіз відображено в кількох документах, таких як: Закон про засади національної безпеки, Національна концепція безпеки (яку досі не оприлюднено), Оборонна доктрина і біла книга з питань оборони. На практиці більшість матеріалу, викладеного в цих документах, має декларативний характер і вкрай мало прикладного значення. Що більше, слабко впорядковано пріоритети загроз – від найнагальніших до найсерйозніших. І останнє: не зрозуміло, якою мірою насправді ці закони використовують як основу вироблення політики і планування реформ.

Власне така проблематика розглядається у цьому розділі. Мета розділу – глибше висвітлити ключові загрози безпеці українців у цей момент, взаємозв'язок внутрішніх і зовнішніх загроз, а також партнерську мережу, яку Україна розгортає для захисту своєї безпеки на регіональному рівні.

Баланс між внутрішніми та зовнішніми загрозами

Усвідомлення пріоритетності загроз національній безпеці України є ключовим для проведення виваженої політики оборони. У той час як зовнішньополітичні чинники ризику відіграють роль в обговоренні міжнародних питань і визначають можливість України бути членом міжнародних альянсів, внутрішні чинники ризику можуть суттєво вплинути на успіх реформ, у тому числі оборонної, та ефективність проведення оборонної політики загалом. Характер загроз національній безпеці змінився: внутрішні загрози стають вагомішими.

3-поміж зовнішньополітичних чинників ризику:

- зовнішні загрози енергетичній безпеці України;
- посилення регіональних тенденцій, що можуть призвести до ескалації конфліктів поблизу кордонів України (Придністров'я) та загроз сепаратизму з боку кримських татар.

На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень, посилення регіональних тенденцій є прямим наслідком процесу глобалізації, що приховує такі загрози, як тероризм, локальні конфлікти, розповсюдження зброї масового знищення, неконтрольована нелегальна міграція та посилення міжнародної організованої злочинності і наркобізнесу¹. Оскільки однополюсна система безпеки не в змозі впоратися з цими явищами, роль регіональних угруповань і концепції “багатополярного світу” відчутно зростає. Водночас “багатополярний світ” має величезний конфліктогенний потенціал і породжує безліч конфліктів на регіональному рівні, а інколи й боротьби за регіональне лідерство і панування в певних регіонах. Поряд зі Сполученими Штатами на роль регіональних лідерів претендують Російська Федерація, Китайська Народна Республіка та Європейський Союз.

Цією боротьбою за лідерство пояснюється політика Російської Федерації стосовно України. Якщо взяти до уваги роль деяких російських партій у підігріванні сепаратистських настроїв населення України та гальмування вирішення проблемних питань Чорноморського флоту й півострова Туз-

¹ Рудяков П., Ковальова О. Стратегічні напрями зовнішньополітичного розвитку України/Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки—2004. Національний інститут стратегічних досліджень. http://www.niss.gov.ua/book/2004_html/index.htm.

ла, що створює конфлікти між російськомовним та україномовним населенням, то основний спектр загроз національним інтересам у сфері безпеки виникає саме на регіональному рівні. Відтак негативні наслідки, що породжуються регіональними тенденціями, видаються небезпечнішими, аніж глобальні виклики, серед яких транскордонна організована злочинність, нелегальна міграція, торгівля людьми і контрабанда.

До внутрішніх загрозових чинників належать:

- корупція в органах державної влади, у тому числі у правоохоронних органах та їхній зв'язок зі злочинними угрупованнями на території України (Україна, уникнувши міжнаціональних конфліктів, стала привабливою для міжнародних та етнічних організованих злочинних угруповань, серед яких здебільшого ділки “тіньової” економіки, торгівці наркотичною сировиною, зброєю, а також особи, які переходять від кримінального переслідування на батьківщині);
- розкол електорату України за ідеологічними установками, визначну роль в яких відіграють пріоритети людських цінностей і які є джерелом потенційних конфліктів між Заходом і Сходом.

Основи внутрішньої безпеки та доктрина оборони

Основи внутрішньої безпеки визначено статусом та умовами функціонування Збройних Сил і правоохоронних органів України. Внутрішня безпека формується і через запровадження спільної охорони кордонів, і через дедалі активніше формування норм надання притулку іммігрантам, що відповідають стандартам ЄС. Крім того, відсутність зовнішніх і внутрішніх чинників ризику, ядерна й енергетична безпека забезпечує стабільний розвиток економіки й має ефект дзеркала для забезпечення основ внутрішньої безпеки. З цього погляду потреба інвестування в нові родовища енергосировини, розвитку нових альтернативних видів енергії та технології, диверсифікація джерел постачання сировини енергії повинна бути визнана пріоритетною.

Статус Збройних Сил визначено в Державній програмі розвитку й реформи Збройних Сил України, що планується на п'ять років уперед. Зараз Міністерство оборони розробило проект державної програми на 2006–2011 роки. Очікується, що ця програма передбачить ресурси, потрібні для впровадження військової реформи, та приділить більше уваги сучасним ризикам національної безпеки, недооціненим у попередній концепції на 2001–2005 роки, – тероризм, конфлікти внаслідок миротворчих операцій на боці союзників, прикордонні військові конфлікти й послаблення оборонної сили України.

Визначення зовнішніх і внутрішніх чинників загрози викладено у Військовій доктрині 2004 року, розробленій на основі Концепції національної безпеки 1997 року. Проте, за висловом експертів, оприлюднення списку з 11 “зовнішніх і внутрішніх” (реальних і потенційних) воєнних загроз національній безпеці України не було суттєвим кроком вперед до якісного й адекватного визначення засад військової політики². Окрім того, нечіткість деяких визначених загроз внутрішнього характеру ускладнила процес обґрунтування планувальникам державної безпеки: небезпечне зниження рівня забезпечення військовою і спеціальною технікою та озброєнням нового покоління ЗС України, що загрожує послабленням їх боєздатності; повільне здійснення реформування Військової організації держави й оборонно-промислового комплексу, недостатнє фінансове забезпечення виконання відповідних програм; накопичення у ЗС України надлишкової кількості застарілих озброєнь і військової техніки (ОВТ), вибухових речовин є неконкретними оцінками загроз. Крім того, оцінкам можливого характеру дій вірогідних супротивників було приділено недостатньо уваги.

Фактична неготовність сформулювати конкретні загрози призвела до відсутності чіткого пояснення потреби в існуванні Збройних Сил в їхньому теперішньому вигляді. Цим могли пояснюватися й пропозиції президента Кучми відійти від застарілих поглядів на воєнні загрози та будівництва армії на принципах оборонної достатності й керуватися економічними можливостями держави. Зайве зауважити, що за відсутності потужних “економічних можливостей” таке розуміння функціонування Збройних Сил призвело б до втрати обороноздатності країни в короткий час і відкритості її зовнішнім агресіям.

Загальний висновок у концептуальних документах зазвичай полягає в тому, що військово-політична обстановка характеризується відсутністю чіткості й однозначності. З погляду українських військових фахівців³, найбільш збалансованим підходом було б визначати сучасні загрози національній безпеці України у військовій сфері за такими чотирма основними сценаріями:

1. Широкомасштабна збройна агресія проти України (з метою окупації всієї території держави).
2. Розв’язання обмеженого (локального) збройного конфлікту проти України (з метою окупації/відторгнення частини території).
3. Провокування прикордонного збройного конфлікту (з метою примусу України піти на поступки у прикордонних суперечках).
4. Прихована підривна діяльність (з метою підірвати військову могутність України й зробити її поступливою до політичного й економічного тиску).

² Поляков Л. Воєнна політика України: конструктивна невизначеність?//Національна безпека і оборона, Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, № 8 (56) 2004.

³ Там само.

Крім того, для ефективного реформування ЗС України потрібне усвідомлення їх нових завдань, які західні фахівці розглядають з погляду реалізації чотирьох основних складників:

- здійснення прямих контактів між військовиками різних країн (для встановлення взаєморозуміння і довіри на загальнолюдському рівні);
- просування демократичних перетворень (відносини між цивільним і військовим секторами суспільства, цивільний контроль над збройними силами);
- підвищення оперативної сумісності (доктрин, озброєння і військової техніки, поглядів на застосування ЗС);
- досягнення цілей реальної безпеки (нерозповсюдження ЗМУ і контроль над озброєннями).

Розуміння нових завдань ЗС потрібне для підвищення їхньої ролі як гнучкого інструменту зовнішньої політики щодо формування сучасної системи безпеки у світі. У “Білій книзі з питань оборони” Франції сформульовано завдання ЗС у міжнародній сфері. Своєю чергою Велика Британія 1998 року вперше для обґрунтування діяльності ЗС щодо забезпечення інтересів держави на міжнародній арені запровадила новий термін “оборонна дипломатія”, який було включено як пріоритетне завдання міністерства оборони. 2000 року аналогічні завдання визначено як основні для ЗС Греції⁴ (Нестеров, 2004).

Союзники, партнери та потенційні супротивники України

Залежно від збігу або розбіжності військово-політичних і зовнішньополітичних інтересів можна виокремити кілька типів військово-політичних відносин: “конфронтація”, “співіснування”, “співробітництво”, “партнерство”, “союзництво”⁵.

Партнери

Відносини “партнерства” характеризуються відсутністю суттєвих суперечностей між державами та наявністю обопільної зацікавленості у взаємовигідній співпраці в різних галузях національної безпеки й оборони. Партнерство передбачає наявність спільної проблеми та спільного підходу щодо її вирішення. Воно також зумовлює бачення спільних способів реалізації національних інтересів країн-партнерів та узгодженість позицій і дій з вирішення певних спільних проблем. Водночас у відносинах “партнерства” країна-партнер залишає за собою право провадити

⁴ Нестеров О. Стандарти НАТО та проблеми сумісності Збройних Сил України. – Київ, 2004.

⁵ Рудяков П., Ковальова О. Зазначена праця.

самостійну політику і мати самостійну позицію, яка може відрізнятись чи мати суттєві розбіжності з позицією її партнера. Відносини “партнерства” не передбачають створення спільних органів і жорсткої координації дій.

Із закінченням холодної війни серед країн Центральної і Східної Європи домінуючими стали відносини “партнерства” та “союзнитства”. Такі відносини були здебільшого спричинені крахом біполярного світу та переходом до однополярної системи міжнародної безпеки, хоча цей процес не виключав появи нових суперечностей між країнами, які задекларували свою прихильність до партнерських військово-політичних відносин з провідними країнами світу. Відтак самі відносини партнерства між країнами набули різноманітного характеру.

Що стосується України, то можна визначити три рівні її партнерських відносин з іншими країнами. До них належать: рівень партнерських відносин, рівень особливого партнерства та рівень стратегічного партнерства.

Згідно з офіційними деклараціями, Україна має рівень відносин особливого партнерства з Канадою, Грузією та Північноатлантичним альянсом. Про намір “розвивати відносини між собою як дружні держави на засадах особливого партнерства” заявлено в спільній Декларації про особливе партнерство між Україною і Канадою 31 березня 1994 року. У Декларації про розвиток відносин особливого партнерства між Грузією та Україною від 2 жовтня 1999 року зафіксовано, що сторони “будуть поглиблювати двостороннє співробітництво для досягнення якісно нового рівня особливого партнерства”. Про намір сторін розвивати особливе партнерство записано також у “Хартії про особливе партнерство між Україною і Північноатлантичним альянсом”, укладеній у липні 1997 року.

Термін “особливе” щодо партнерства, очевидно, акцентує увагу на певних специфічних рисах, що характеризують відносини між партнерами такого рівня. Що стосується українсько-канадських відносин, то як такі специфічні обставини можна виокремити деякі історичні та демографічні чинники, пов’язані з наявністю в Канаді досить впливової української діаспори. Завдяки таким зв’язкам Україна має підстави розглядати Канаду як “патрона”, який би міг лобювати її інтереси в європейських справах. Особливість відносин України з Грузією визначається передусім пострадянським контекстом і намірами долучитися до європейських інтеграційних процесів.

Найголовніший критерій стратегічного партнерства – спільність стратегічних інтересів: забезпечення енергоносіями, продовольством та іншими видами стратегічної сировини і природних ресурсів, безпечний доступ до життєво важливих регіонів світу, національна безпека країни. Стратегічні інтереси стосуються передусім таких сфер, як військово-політична, економічна

на, зовнішньополітична. На думку експертів Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова (2000), “в основі стратегічного партнерства лежить геополітична взаємозалежність, іноді – географічна та культурна близькість двох держав. В окремих випадках пошук стратегічних партнерів зумовлений бажанням держави стати регіональним чи світовим лідером”. На противагу цьому Олег Соскін вважає збігання стратегічної мети розвитку відповідних держав і об’єктивну однорідність їхніх корінних геополітичних і гео економічних інтересів важливішими за географічну й культурну близькість країн, з огляду на що ані Ізраїль, ані Російська Федерація чи Азербайджан не можуть бути стратегічними партнерами України⁶.

У період “багатовекторної політики” стратегічне партнерство стало чи не найулюбленишим терміном політичного керівництва країни та провідних українських дипломатів, які використовували цей могутній механізм “по-аматорськи безглуздо”⁷. Згідно з означеними критеріями, заявами та документами, в Україні на той час налічувалося близько двадцяти країн – стратегічних партнерів. Тільки на імплементаційному рівні Україна мала відносини стратегічного партнерства з шістьма державами світу – США, Росією, Азербайджаном, Польщею, Болгарією, Узбекистаном.

Окрім того, стратегічними партнерами України вважалися всі сусідні держави, а якщо виходити з офіційних заяв, то ще близько п’яти держав. Проте, виходячи з означення стратегічного партнерства, напрям, на якому країна концентрує основні ресурси для досягнення головної стратегічної мети, не передбачає великої кількості стратегічних партнерів. Тим більше це стосується України з її обмеженими ресурсами. Зараз у списку стратегічних партнерів України налічується три, в порядку пріоритетності – ЄС, Росія, США. Варто зауважити, що в основі стосунків України та ЄС закладено механізм “партнерства”, а не механізм набуття членства в ЄС. Якщо ж йдеться про вступ, то Україна має означити свої відносини з ЄС поняттям “союзник”, а не “партнер”.

Союзники

Відносини “союзництва” передбачають наявність достатньо жорстких зобов’язань перед іншими країнами – членами союзу щодо забезпечення їхньої національної безпеки й оборони. Неодмінна умова “союзницьких” відносин – наявність спільних керівних органів, рішення яких обов’язкові для виконання кожною країною – членом союзу. “Союзницькі” відносини суттєво зміцнюють стан національної безпеки країни та її обороноздатність, але водночас обмежують можливості держави в ух-

⁶ Соскін О. Україна: стратегічний вибір геополітичної моделі // Економічний часопис 6’97, Інститут трансформації суспільства.

⁷ Там само.

валенні рішень і проведенні самостійної політики в сфері безпеки й оборони. “Союзницькі” відносини складаються не тільки в результаті збігу національних інтересів у сфері безпеки й оборони, а й за наявності спільного противника або спільної військової загрози. Саме останні чинники є інтегратором Альянсу й укладення союзницьких міждержавних відносин. Союзницькі відносини встановлюються через укладення двостороннього військово-політичного договору про взаємодопомогу в галузі безпеки й оборони чи приєднанням до військово-політичних блоків.

Для України суто географічний чинник визначає, що реальними військовими союзниками можуть бути лише військово-політичний блок НАТО або Росія. Окремо з числа країн – членів НАТО потрібно вирізнити США – наддержаву, що має індивідуальні інтереси в усіх регіонах світу, зокрема, в Україні⁸. Оскільки формування інтегральної концепції стратегічного вибору геополітичної моделі України передбачає правильне визначення своїх стратегічних союзників-партнерів, Україна визначилася з вибором на користь НАТО і наголосила у поправці до Військової доктрини, що вступ до НАТО є “кінцевою метою політики євроатлантичної інтеграції”. Водночас внутрішні чинники і внутрішня ситуація відіграють важливу роль у визначенні міжнародного становища України та її геополітичних координат⁹. Якщо її прогнозованість і стабільність буде гарантована, неважко буде закріпити відносини із союзниками, які мають покладатися на обіцянки України, а не на багатовекторну політику колишніх часів.

Супротивники

Як відомо, Україна не має ворогів у сучасному світі і жодну країну не розглядає як потенційного противника¹⁰. Проте теоретична відсутність очевидних ворогів і потенційних противників аж ніяк не означає, що країна не має жорстких і прагматичних конкурентів чи джерел суперечностей. Визначення походження основних зовнішніх загроз в економічній, політичній, соціокультурній та інформаційній сферах суттєве для створення адекватної системи протидій і нейтралізації цих загроз, проведення ефективних реформ економіки, збройних сил і системи національної безпеки. Крім того, як відзначає Леонід Поляков, в умовах недостатньої визначеності (або політичної недоцільності відкритого визначення) питання щодо потенційного противника для забезпечення оборонного планування адекватним підходом видається, замість акцентування загроз

⁸ Поляков Л. Зазначена праця.

⁹ Дергачов О. Тези про міжнародне становище//Дзеркало тижня, № 29 (302), 22–28 липня 2000 року, <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/302/27890/>

¹⁰ Гончаренко О., Джангулін Р., Лисицин Е. Громадянський контроль і система національної безпеки України//Дзеркало тижня, № 35 (410), 14–20 вересня 2002 року, <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/410/36086/>

чи економічних можливостей, застосування методу створення найбільш вірогідних сценаріїв, які враховували б і загрози, і економічні реалії¹¹.

Так, Україна та Румунія через Міжнародний суд ООН вирішують суперечку щодо проходження лінії державного кордону по р. Дунай (Кілійське гирло) від населеного пункту Пардине до Чорного моря, що потрібно для укладення угоди про делімітацію континентального шельфу та виключних (морських) економічних зон обох держав у Чорному морі. Визначення лінії кордону на цій ділянці проблемне через те, що ним вирішується питання власності на перспективні нафто- та газоносні родовища. Дипломати відпрацьовують ідею спільного використання цього району. Проте така ідея нині спірна.

Відносини з Росією також складні з багатьох питань, таких як демаркація кордону, статус Чорноморського флоту, угода про реадмісію. Водночас роль Росії потрібна й у вирішенні придністровського конфлікту, де перебувають російські миротворчі війська. За відсутності рішень українсько-молдовська ділянка державного кордону залишається одним з основних каналів переміщення контрабандних товарів до України.

Міжнародні гарантії безпеки України

Нейтралітет України

Питання закріплення статусу України як нейтральної країни, яка не може бути членом жодного з військових блоків, останнім часом часто порушують політичні сили, які виступають проти членства України в НАТО, як альтернативне рішення гарантування національної безпеки України.

В офіційних державних документах нейтралітет і позаблоковий статус України зафіксовано лише в Декларації про державний суверенітет від 1991 року. У ній “Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї”. На той час декларація стати нейтральною державою була адресована передусім Росії як правонаступниці СРСР, якій важко було відмовитися від військово-політичного впливу на Україну.

Підтвердженням таких побоювань стали пропозиції Києву приєднатися до Ташкентського пакту або підписати двосторонні угоди про укладення військового союзу. Статус позаблоковості дав змогу уникнути цієї пастки. Він також відповідав найбільшою мірою внутрішньополітичній ситуації

¹¹ Поляков Л. Зазначена праця.

в Україні, яка характеризується різною геополітичною орієнтацією її західних і східних регіонів, а відтак дав змогу зберегти внутрішню політичну стабільність у країні і відповідав викликам невизначеності військово-політичної обстановки в Європі 1990-х років.

На той час було ще невідомо, в яку організацію перетвориться НАТО: чи це буде структура європейської колективної безпеки, чи так і залишиться військовим блоком, призначеним для вирішення завдань колективної оборони.

Політика нейтралітету несе для України низку переваг, серед яких рівноправні економічні відносини з усіма державами незалежно від належності до військово-політичних блоків, а також зменшення напруги в суспільстві щодо вирішення питання орієнтації України на Захід чи Схід. У цьому контексті нейтралітет сприяє єдності громадян України й розвитку нації і міг би стати саме тією “об’єднавчою ідеєю нації”, актуальною в постреволюційну добу.

Проте розширення НАТО на схід, скорочення озброєнь і військового складника в загальному натовському бюджеті та поява нових можливостей для адекватного реагування на новітні виклики безпеці дають підстави говорити про “нове”, інше НАТО, яке за кількістю членів і функціями дедалі більше перетворюється на військово-політичну організацію і нині стає ядром нової моделі європейської безпеки. У контексті створення єдиної Європи розширення НАТО переслідує військово-політичні та зовнішньополітичні цілі. Свої відносини з країнами Східної Європи НАТО розцінює через призму геополітичних інтересів, де зовнішньо- та військово-політичний курс цих країн і їхня внутрішньополітична стабільність відіграють важливу роль для розбудови євроатлантичної системи безпеки.

З огляду на це “вихід на перший план економічних, екологічних та інших несилових аспектів безпеки знижує роль класичної позаблоковості і навіть робить її сумнівною”¹². Крім того, нейтральна ціннісна орієнтація України в колі її стратегічних партнерів, що мають різні суспільні цінності та пріоритети, за теперішніх умов неможлива, а позиція рівновіддаленості – нефункціональна.

Членство України в НАТО

Змінами до Указу Президента “Про Воєнну доктрину України” від 21 квітня 2005 року визначено, що кінцевою метою політики євроатлантичної інтеграції “є вступ до НАТО як основи загальноєвропейської системи без-

¹² Дергачов О. Зазначена праця.

пеки”. У поправці також задекларовано, що національні інтереси України в умовах сучасної військово-політичної обстановки зумовлюють “істотне поглиблення відносин з НАТО і ЄС”. Виходячи з того, що “НАТО і ЄС є гарантами безпеки і стабільності в Європі”, в доктрині зазначено що “Україна готується до повноправного членства в цих організаціях”. У новій концепції документа лежить усвідомлення того, що Україна як країна зі слабкою оборонною потужністю розраховує не на власні сили, а на приєднання до системи колективного захисту й оборони, якою в Європі є НАТО.

Крім отримання міжнародних гарантій безпеки, вагомою перевагою вступу до НАТО також, на думку численних експертів, є реалізація моделі “інтеграція України до ЄС через НАТО”¹³. Таку формулу використовують країни, які не досягли стандартів Європейського Союзу за рівнем свого економічного і політичного розвитку, тому членство в НАТО вони розглядають як головну передумову для вступу в ЄС.

Перевага такого шляху інтеграції в європейську спільноту полягає в тому, що вступ до НАТО дає країнам-кандидатам змогу: остаточно вийти зі сфери впливу Росії, у якій переважна більшість країн Центральної Європи вбачали джерело загроз для власної національної безпеки, отримати надійні гарантії безпеки й закріпити основи демократичного устрою в країні. Однак головне, чого досягають країни-кандидати в реалізації такої стратегії, це отримання могутнього локомотива просування своїх інтересів в Євросоюзі в особі НАТО і США.

3-поміж інших переваг вступу до системи колективної безпеки – можливість зменшити витрати ресурсів для досягнення військово-політичних цілей, спираючись на певний баланс сил та інтересів між країнами-союзниками. Щоправда, зменшення витрат ресурсів – питання дискусійне, як і вартість так званого “10-річного плану входження України в НАТО”, яку деякі ЗМІ оцінювали в 300 млрд. євро¹⁴. За порівняння цієї цифри з військовим бюджетом України на 2005 рік у сумі 1,1 млрд. євро може існувати перспектива стати боржником.

Обмежений військовий бюджет і зобов’язання виконувати військові вимоги НАТО, зокрема, в рамках завдань, поставлених перед національними Збройними Силами (Ініціатива в галузі оборонних можливостей, 1999) або участі в окремих операціях НАТО, – серйозний виклик для України.

¹³ Кокошинський О. Співпраця з НАТО як фактор зміцнення безпеки держави: досвід і перспективи України//Економічний часопис–XXI № 3–4, 2005.

¹⁴ Балицкий В. Украина и НАТО: сотрудничество или членство?//Економічний часопис–XXI № 3–4, 2005.

Україна поки що не відповідає більшості критеріїв, запропонованих НАТО. Вона не має ні економічних, ні фінансових можливостей здійснювати свій внесок у справу колективної оборони й безпеки Альянсу. Для цього Україна повинна збільшити свій оборонний бюджет приблизно у п'ять–шість разів і здійснити низку реформ у правоохоронній, судовій, соціальній сферах.

Окреме питання – військова реформа, радикальна реорганізація Збройних Сил. У той час, як Сили швидкого реагування добре підготовлені, оснащені й сумісні з військами НАТО та можуть бути розгорнуті в рамках міжнародних миротворчих операцій, решта військ потерпає від недостатнього фінансування та малоприсадибна навіть для територіальної оборони.

3-поміж інших потенційних проблем вступу до НАТО вирізняють ускладнення і без того складних відносин з Росією. Незавершеність міжнародного правового оформлення державного кордону з Росією і російська військова присутність на території України негативно позначаються на можливості України користуватися всіма перевагами членства та ускладнюють процес вступу.

Проте найбільша проблема – відсутність підтримки членства України в НАТО серед громадян. Стереотипи радянської доби підтримуються надзвичайно малою обізнаністю українців суттю інтеграції України з НАТО. Попри те, що 18 з 23 сфер співпраці (80% заходів Цільового плану Україна–НАТО) невійськові, 44,3% населення досі вважає НАТО “агресивним військовим союзом”.

СНД/ОДКБ

Організація Договору про колективну безпеку країн СНД (ОДКБ), до якої Україні пропонували приєднатися ще за часів Леоніда Кучми, не стала ефективною системою забезпечення безпеки її учасників. Обмежена участь України у структурах Ташкентського договору статусом спостерігача, вмотивоване її позаблоковим статусом, виявилось виправданим. Жодний конфлікт і всередині країн-учасників, і між ними не врегульовано остаточно. Одна з основних причин цього полягає в тому, що Росія вбачала в цьому механізмі для зміцнення свого військово-політичного домінування над країнами-членами ДКБ і постійно намагалася трансформувати Ташкентський пакт в оборонний союз.

Такий оборонний союз уже тоді існував у рамках цього пакту на рівні двосторонніх відносин між Російською Федерацією і Білоруссю, врегульованих Статутом Союзу Росії і Білорусі та Угодою про військово-політичну діяльність військових відомств. Намагання схилити Київ до підписання Ташкентського пакту виражалось через залучення України до “єдиного

оборонного простору” за допомогою укладення з нею окремих міжвідомчих і міждержавних угод і проведення спільних заходів відверто оборонного характеру.

Україна підписала Угоду про об’єднану систему протиповітряної оборони, Угоду про засоби системи попередження про ракетний напад і контроль за космічним простором та Угоду про Чорноморський флот РФ, які закріплюють його військову присутність на території України до 2017 року.

Організація сектору безпеки і його реформування

Вступ

Після здобуття незалежності 1991 року Україні потрібно було за дуже короткий проміжок часу налагодити роботу всіх державних інституцій. Звісно, вона скористалася ресурсами, які були під рукою, — старим радянським сектором безпеки, частини якого вона успадкувала. Цей спадок включав і матеріальні ресурси (війська, озброєння, устаткування, будівлі та ін.), і адміністративні (структури департаментів/агентств/міністерств; конституційні, законодавчі та внутрішні регуляторні рамки; персонал і робочі методи).

Якщо брати до уваги наявну на той час нагальну потребу в дієвих інституціях, нестачу підтримки ззовні і занедбаний стан радянської спадщини, не дивно, що сектор безпеки перебував у занепаді. З плином часу, шоправда, цей підхід продемонстрував свою слабкість. Над усе Українській державі заважав той факт, що вона успадкувала від Радянського Союзу не лише матеріальний і адміністративний ресурси, а й “культурні” і “соціальні” чинники, тобто ставлення до цілісної концепції безпеки (чию безпеку ми захищаємо, які основні загрози цій безпеці і якою повинна бути роль держави в її гарантуванні?), і ледь осмислені ідеї щодо того, як управляти сектором безпеки.

Після закінчення холодної війни відбулися суттєві зміни, якщо говорити про основні загрози безпеці на міжнародному рівні й у Європі. Всеосяжна міжнародна війна між країнами європейського континенту стала навряд чи можливою; водночас зростають транснаціональні загрози, такі як тероризм, організована злочинність і екологічні катастрофи, — усе це потребує багатосторонньої відсічі. А це стимулює зміни у цілісній концепції “безпеки”, яка відтепер сприймається як явище міжнародне, тобто відбувається перехід від державоцентричного акценту на “національній безпеці” або “державної безпеки” у напрямі доктрини “людської безпеки”, яка більше наголошує на окремо взятій людині. Це особливо стосується країн, які пережили (або переживають) перехід від авторитарного минулого до повної демократії, який потребує, аби всі, дотичні до вироблення політики безпеки, змінили свій підхід до громадян від пригнічення до захисту.

Це саме той контекст безпеки, у рамках якого Україна повинна реструктурувати і реформувати свій сектор безпеки. Україна — не єдина країна, яка зіткнулася із цим викликом. Існує чималий досвід, який Україна

може перейняти або яким вона сама може поділитися з тими країнами, які намагалися чи намагаються реформувати свої сектори безпеки відповідно до сучасних вимог. Це стосується поєднання політики і практики, званого як “реформування сектору безпеки” (РСБ), розроблене міжнародними політиками з питань безпеки, практиками і науковцями. Цей розділ розглядає трансформацію сектору безпеки України в світлі міжнародного досвіду.

У розділі спершу подано визначення поняття “сектор безпеки” і “реформування сектору безпеки” у спосіб, в який вони зрозумілі з контексту, а потім розглядається, яким чином РСБ може стосуватися України. Автори цього дослідження не ставили собі за мету здійснити всебічний огляд РСБ в Україні, для чого треба провести окреме дослідження, тут також не розглядалися конкретно реформи у збройних силах, оскільки їх уже вивчали.

Сектор безпеки

Як зазначено вище, у період з часу закінчення холодної війни відбулися суттєві зміни, якщо говорити про безпеку абстрагуючись від власне воєнних дій і переносючи увагу на ширше поняття, де приділяється набагато більше уваги безпеці людини, екологічній безпеці, економічній безпеці та ін. Паралельно з таким зсувом акцентів відбулися вагомі зміни на міжнародному рівні щодо усвідомлення рамок і ролей “сектору безпеки”. Якщо колись це поняття часто збігалось з поняттям “силовики”, що було особливо характерно для колишнього Радянського Союзу, сучасна концепція сектору безпеки набагато ширша: вона охоплює цілу низку інституцій, дотичних до гарантування безпеки, включаючи цивільні структури, які управляють відомствами, уповноваженими застосовувати силу, а також судові і силові інституції, завдання яких — забезпечити законну базу для підтримки безпеки. Деякі визначення йдуть далі, розглядаючи ширше поняття “об’єднання з безпеки”, до якого входять і мілітаризовані, і немілітаризовані недержавні суб’єкти, які займаються питаннями безпеки, — від воєнізованих відомств до вчених. Утім, у цьому дослідженні наголошується на офіційному секторі безпеки, тобто відомствах, яким дозволено застосовувати силу, цивільних органах управління та нагляду, судових і силових інституціях.

Реформування сектору безпеки й управління сектором безпеки

Незважаючи на те, що не існує узгодженого визначення РСБ на міжнародному рівні, аналітики виокремили чотири головних сфери, які назагал вважаються складниками РСБ. Зокрема:

- Посилення демократичного контролю над інституціями безпеки державою і громадянським суспільством (включаючи поліпшене вироблення і запровадження політики, а також управління видатками).
- Професіоналізація сил безпеки.
- Демілітаризація і розбудова миру (особливо у післяконфліктних ситуаціях).
- Посилення значущості закону¹⁵.

Як видно з цього переліку, РСБ виходить за межі просто модернізації збройних сил. По-перше, реформування сектору безпеки може торкатися й інших частин безпеки, таких як міліція чи розвідувальні служби. По-друге, дуже важливим є посилення **управління** в секторі безпеки, тобто ступінь демократичного управління в секторі безпеки (чи характеризується він прозорістю; чи сектор дотримується цілей політики, визначених державою, а не намагається сам собі задавати тон у власних же інтересах; чи політика узгоджена і змістовна та ін.) і ефективності (чи ефективно він використовує надані ресурси; чи логічна його політика і чи належно вона впроваджується в життя; чи досягає сектор цілей, окреслених державою).

Ще один аспект РСБ, який заслуговує на те, щоб про нього говорили окремо, – наголос на ефективності сектору безпеки **як сектору**, а не кожного його компонента окремо. Так само, як більшість нових загроз безпеці потребує посиленої координації дій на кордонах, вони потребують поліпшеної координації між різними органами безпеки. Наприклад, антитерористичні операції можуть об'єднувати розвідку, міліцію і навіть військовиків, а це, вочевидь, потребує ефективної системи обміну інформацією. Ще один приклад: безглуздо утримувати поліпшену службу міліції з посиленими слідчими потужностями, якщо судова система не готова професійно розглядати нові справи і надані докази.

Реформування сектору безпеки в Україні. Поетапний підхід

Чи концепція РСБ, описана вище, має значення для України? Теоретично вона дуже приваблива, оскільки спрямована на вирішення багатьох проблем, наявних у секторі безпеки України: неефективність, брак професіоналізму, нестача міжвідомчої координації, мала вага закону, невідповідні стандарти демократичного управління і поставторитарний контекст, в якому інституції безпеки часто визначають свої ролі залежно від власних інтересів, а не від інтересів громадян. Це серйозні проблеми, які україн-

¹⁵ Hänggi H., 'Making Sense of Security Sector Governance'; Bouta T, van de Goor L & Ball N, Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework.

ські уряди один за одним обіцяли вирішити. Та на практиці зрозуміло, що реформи в Україні на цьому етапі дуже далекі від ідеалу координованого РСБ, описаного вище. Існує кілька причин такої ситуації.

Як зазначено в Розділі “Оцінка загроз безпеці”, Україні потрібно провести адекватний аналіз основних загроз її безпеці або належним чином визначитися з їхньою пріоритетністю. Без чіткого розуміння основних загроз безпеці неможливо досягти ефективності сектору безпеки у боротьбі з цими небезпеками, а також розробити узгоджений пакет реформ, мета якого – посилення спроможності сектору безпеки з тим, щоб плідно реагувати на ці небезпеки. Утім, доки не буде зроблено серйозних спроб з напрацювання Концепції національної безпеки, яка б справді була стратегічною, неможливо буде розробити узгоджену політику РСБ.

Що більше, в Україні недостатньо усвідомлюють потребу в міжвідомчій співпраці. Однак навіть там, де вона є, механізми її забезпечення залишаються неефективними. У кожному міністерстві і відомстві досі панує тенденція до ізоляції, коли не береться до уваги той вплив, який здійснює діяльність того чи іншого міністерства на діяльність інших міністерств і навпаки. Рівень обміну інформацією між відомствами дуже часто вкрай низький. Що ж до відповідальності і повноважень, то міністри аж ніяк не прагнуть працювати спільно – вони радше безпосередньо змагаються один з одним.

Утім, спроб змусити всіх діючих осіб сектору безпеки співпрацювати не було. Це сигнал того, що реформування сектору безпеки загалом не підкріплено достатньою політичною волею. Попри те, що потреба в реформуванні постійно на вустах у політиків різної партійної належності, на практиці вони не виявили політичної зацікавленості і не продемонстрували свого лідерства, аби дати поштовх цьому процесу. Це спостерігається на прикладі бездіяльності Ради національної безпеки та оборони (РНБО).

Теоретично РНБО – логічний центр координації політики і впровадження РСБ. Однак на практиці РНБО не виконує своєї ролі. Частково це зумовлено тим, що її повноваження окреслено настільки широко, що майже все можна вважати проблемами безпеки: незважаючи на те, що більшість питань перебувають у площині безпеки, видно, що РНБО не має чіткого бачення своїх найголовніших завдань. Поєднання аналітичних функцій РНБО, механізмів координації і ролі “трибуни для виголошення промов”, якою користуються і Президент, і Прем’єр-міністр, ще більше розширили рамки призначення РНБО. Зважаючи на політичне застосування такої форми, існує величезна спокуса використовувати його на благо інших цілей, а не на координацію політики безпеки й оборони України, як і показали кілька останніх років. Нарешті, незрозуміло,

скільки влади є в РНБО, аби справді **здійснювати й управляти** процесом реформування в конкретних міністерствах; без жодних власних силових механізмів важко забезпечити дотримання міністерствами єдиного координованого курсу.

Без належного механізму координації високого рівня, який би контролював РСБ, реформи у різних міністерствах і відомствах повинні відбуватися синхронно. Натомість поступ і глибина реформування великою мірою залежать від уповноваженого міністра чи старшого посадовця, тому позитивні реформи постійно перебувають під загрозою зупинення, щойно починає змінюватися керівництво. Як наслідок — якщо якісь помітні реформи в деяких частинах сектору безпеки і відбувалися (особливо у Збройних Силах — див. частину “Збройні Сили: структура та управління” на с. 38), вони мали несистемний, нескоординований і, як навіть може виявитися, нерациональний характер.

Демократичне управління українським сектором безпеки

Посилений демократичний контроль над інституціями безпеки є визначальним для успіху чи провалу реформування сектору безпеки. Його мета має два складники. По-перше, військові чи якісь інші інституції сектору безпеки часто перешкоджають демократичному процесу. Це особливо стосується країн, які вступили у фазу переходу від авторитаризму і конфліктів до демократії. Це зумовлено тим, що в таких ситуаціях військовики, розвідувальні служби, міліція та інші дійові особи схильні до переслідування інших цілей, аніж звання до демократичного порядку. В окремих випадках це може безпосередньо загрожувати режиму, коли сильні військовики вирішують тримати ситуацію у себе на контролі; в інших випадках очевидно, що ці інституції вишколено з тим, аби пригнічувати, а не захищати своїх громадян, тому вони потребують невисипущого нагляду, аби не повернутися до попередніх стереотипів; у деяких випадках окремі особи в цих інституціях можуть використовувати свої привілейовані позиції для власної вигоди.

По-друге, досвід західних урядів переконує, що демократичний контроль високого рівня не лише сприяє демократії, а й також власне інституціям у справах безпеки. Відокремлення цивільного нагляду й адміністративного управління від практично здійснюваних кроків дає змогу практикам у сфері безпеки концентруватися на своїй силі. Вищі рівні прозорості поліпшують стандарти і зменшують можливості для корупції; це, своєю чергою, посилює довіру громадськості до інституцій безпеки, що дає змогу останнім виконувати свою роботу ефективніше (особливо таких підрозділів, як міліція і розвідка, де підтримка громадськості вирішальна).

Демократичний контроль над сектором безпеки – постійна тема обговорень у політичних колах, і всі органи влади в Україні за останні десять років доклали своїх зусиль до справи невинного підвищення рівня демократичного контролю. Можна зазначити низку досягнень останніх років:

- Ухвалення закону про демократичний цивільний контроль над військовою організацією і силовими відомствами.
- Співвідношення цивільного і військового персоналу у Міністерстві оборони відтепер становить 76:24.
- Міністерство оборони видало свою першу білу книгу щодо оборони і зобов'язалося щорічно її оновлювати.
- Міністерство оборони видало публічний звіт про свою діяльність, доступний в інтернеті.
- Багато інституцій у справах безпеки відкрили громадські приймальні, аби забезпечити постійний контакт з недержавними представниками.
- У співпраці з НАТО з'явилася Спільна робоча група з розроблення програми реформування оборонної галузі для вдосконалення професійних навиків цивільного персоналу (Joint Working Group on Defence Reform Programme for Professional Development of Civilian Personnel); Партнерська мережа НАТО–Україна з питань посилення знань громадянського суспільства (NATO–Ukraine Partnership Network for Civil Society Expertise Development) і Робоча група НАТО–Україна з питань цивільного і демократичного контролю над сектором розвідки (NATO–Ukraine Working Group on Civil and Democratic Control of the Intelligence Sector).

Попри ці позитивні зрушення український сектор безпеки досі перебуває на ранній стадії трансформації культури безпеки. По-перше, незважаючи на те, що ситуація змінюється, все ж існує переконання, що інформацію потрібно тримати в секреті, хіба що є належна підстава її опублікувати – абсолютна протилежність спостерігається в прозорому демократичному підході, згідно з яким інформацію треба піддавати розголосу, хіба що існують очевидні причини цього не робити з огляду на безпеку. По-друге, хоча формальні зміни в організаційних структурах і кадровому комплектуванні потрібні для підвищення рівня контролю громадськості, самі собою вони не можуть гарантувати поліпшення якості демократичного нагляду, оскільки це залежить від спроможності цих інституцій і навиків тих, хто ними керує. Підвищення компетентності цивільного персоналу і посилення процедур демократичного контролю – тривалий процес, який Україна щойно розпочала.

НАТО і реформування сектору безпеки

НАТО заявив про свої наміри сприяти і підтримувати ініціативи з РСБ у партнерських країнах незалежно від того, планують вони приєднатися до Альянсу чи ні. Для країн, які справді планують для себе членство в цій

організації, таке реформування обов'язкове, адже таким чином встановлюються відповідні стандарти демократії та ефективності, яких усі країни-члени повинні дотримуватися. Утім, НАТО також сприяє РСБ у тих країнах, які не мають наміру вступати до Альянсу, оскільки вважається, що країни з вищими стандартами управління в секторі безпеки більшою мірою схильні підтримувати дружні та взаємовигідні відносини з НАТО. Отже, НАТО готовий підтримувати ініціативи з РСБ в Україні незалежно від того, приєднається Україна до нього чи ні.

Треба зазначити, що віднедавна підтримка НАТО реформування сектору безпеки в Україні теж була далеко не всебічною, її лівова частка припадала на військову проблематику через Спільну робочу групу з реформування оборони. Утім, упродовж останніх кількох років НАТО розширив цю групу, аби вона зосередилася на ширшому РСБ, включаючи реформування розвідки. НАТО співпрацює з українським урядом для проведення огляду сектору безпеки, офіційного аналізу потреб українського сектору безпеки, який, як очікується, буде завершено 2007 року.

Підсумки

Потребу в серйозному і всебічному реформуванні сектору безпеки в Україні добре усвідомлюють у політичних колах. Однак український уряд не ухвалив концепції пакетного “реформування сектору безпеки”. Мало зроблено спроб для налагодження координації реформ на найвищому політичному чи робочому рівні, а отже, реформи відбуваються в різних міністерствах і в різних напрямках неузгоджено. Це, звісно, краще, аніж відсутність будь-яких реформ, та вони малоефективні, а це означає, що навіть позитивні реформи слабкі і можуть бути нежиттєздатними. Як наслідок – загроза розтрати обмежених ресурсів, а процес демократизації, якій триває в країні, може сягнути сектору безпеки дуже нескоро.

Незалежно від рішень, які ухвалюють у державі щодо зовнішньої політики і, зокрема, членства в НАТО, Україна здобуде безліч переваг від поглиблення свого співробітництва з НАТО через РСБ. НАТО має вагомий досвід у цій сфері, переважна частка якого набута в Центральній Європі і який можна легко застосувати в Україні.

Та найважливішою є потреба в більшій увазі – і Секретаріату Президента, і Кабінету Міністрів, – щоб реформи у секторі безпеки закріплювалися більш координовано. Це потребуватиме серйознішого стратегічного планування, посиленої міжвідомчої співпраці й ефективнішого діалогу між партіями. Якщо РНБО не може належно виконувати цю роль, потрібно розглянути альтернативні механізми координації, такі як створення на найвищому рівні міжвідомчої робочої групи з питань реформування сектору безпеки.

Збройні Сили: структура та управління¹⁶

Основні результати реформування Збройних Сил України

Реформа армії є багатоаспектним процесом, що включає політичну, економічну, соціальну, правову та багато інших складників. Потреба в реформуванні Збройних Сил зумовлена інерційною структурою армії, що залишилася з часів Радянського Союзу, і новою військово-політичною ситуацією в євразійському регіоні. Нова ситуація потребує нових принципів комплектації особового складу, ставить завдання швидкого розгортання мобільних підрозділів у гарячих точках, планування згідно з варіантами розгортання військового конфлікту, універсалізації армійської структури зі структурами армій інших країн для підвищення сумісності підрозділів у спільних військових операціях.

Масштабні реформи Збройних Сил почалися з прийняття 2000 року програми Державної підтримки реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року. Програма передбачає оновлення нормативно-правової бази діяльності ЗСУ, їхньої структури, управління, скорочення чисельності особового складу, озброєнь і військової техніки, перехід на контрактний принцип комплектації особового складу.

Від початку роботи над програмою було розширено нормативно-правове поле діяльності ЗСУ та їх реформування. Це дало змогу перейти до тривимірної структури Збройних Сил, розпочати планомірне зниження чисельності особового складу ЗСУ. Згодом, у 2003–2004 роках, Україна провела оборонний огляд, за результатами якого видано Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року, що визначив шлях подальшого розвитку Збройних Сил: на увідповіднення національної системи оборонного планування до найвищих стандартів.

Важливим кроком в окресленні стратегії військових реформ стало затвердження 2004 року Воєнної доктрини України. Проте час ухвалення Воєнної доктрини (передвиборний період президентської кампанії) вніс певні корективи в її зміст. Внаслідок цього доктрина не містила чіткої військово-політичної орієнтації України. Розмитість орієнтації ускладнила ухвалення

¹⁶ У підготовці цієї частини використано матеріали видання “Біла книга–2005. Оборонна політика України”.

рішень керівництвом армії та військове планування. З цієї причини 2005 року Указом Президента Віктора Ющенка до Воєнної доктрини внесено зміни. Суттю змін стало визначення кінцевою метою євроатлантичної інтеграції вступу до НАТО як основи загальноєвропейської системи безпеки.

У рамках реформ 2000–2005 років запроваджено функціональний принцип побудови Збройних Сил. Змінами до Закону “Про Збройні Сили України” 2004 року започатковано трансформацію структури ЗСУ з чотиривидової на тривидову. Зокрема Військово-Повітряні Сили і Війська Протиповітряної оборони об’єднано в єдиний вид – Повітряні Сили з повітряними командуваннями (“Захід”, “Південь”, “Центр”) і тактичною групою “Крим” у підпорядкуванні командування “Південь”.

З функціонального погляду Україна отримала Збройні Сили у складі Об’єднаних сил швидкого реагування, Основних сил оборони та Стратегічних резервів. З цих трьох груп розвиток Об’єднаних сил швидкого реагування визначено пріоритетним. У рамках загальної реформи сформовано Командування сил підтримки, до складу якого ввели частини оперативного, технічного та тилового забезпечення ЗСУ.

2002 року Україна розформувала 43 Ракетну армію, чим підтвердила дотримання своїх зобов’язань держави з без’ядерним статусом. Загалом чисельність особового складу Збройних Сил планомірно зменшується. Наприклад, за останні п’ять років скорочено майже 171 тисячу посад¹⁷. Проблемаю процесу скорочення чисельності особового складу залишається порушення пропорцій між частинами, що забезпечують життєдіяльність Збройних Сил, і бойовими частинами як такими. Так, наприклад, у Сухопутних військах 2005 року це співвідношення досягало двох частин забезпечення на одну бойову частину. Така сама проблема існує і з синхронізацією виведення з експлуатації військової техніки, з одного боку, і скороченням чисельності особового складу – з іншого. На думку військових експертів Міністерства оборони та Генерального штабу, подальше скорочення ЗСУ має відбуватися за рахунок зменшення чисельності особового складу, зайнятого у забезпеченні Збройних Сил.

Забезпечення армії озброєнням

Забезпечення озброєнням у сучасній армії відіграє ключову роль для підтримання боєготовності та боєздатності військ. Через хронічне недофінансування, оновлення озброєнь українського війська за часів незалежності практично не відбувалося. З іншого ж боку, великі арсенали озброєнь, успадковані від Радянського Союзу і розраховані на виконання

¹⁷ На початку реалізації програми реформ 2001 року українське військо налічувало 416 тис. військовиків.

масштабних мобілізаційних завдань, нині морально і фізично застарілі. Така ситуація потребує великих обсягів фінансування для, зокрема, утилізації застарілих озброєнь і оновлення арсеналів боезапасів і військової техніки.

Запаси військової техніки в Україні перевищують потреби української армії на 20–120%. З огляду на це Державна програма підтримки та розвитку Збройних Сил України передбачила виведення з експлуатації застарілої та непрацездатної військової техніки¹⁸. Зокрема за останні п'ять років виведено з експлуатації:

- 870 танків;
- 380 бойових броньованих машин;
- 289 артилерійських систем;
- 299 бойових літаків;
- 60 вертольотів;
- 28 кораблів.

На кінець 2005 року в Україні утилізовано 56,3 тис. одиниць надлишкових озброєнь, військової техніки, а також 97,8 тис. т. ракет і боезапасів. В Україні Указом Президента затверджено Державну програму розвитку озброєння та військової техніки до 2015 року. Утім, донині програму модернізації армії не вдалося збалансувати з ресурсними можливостями держави щодо забезпечення такої модернізації.

На особливу увагу заслуговує ситуація з використовуваним озброєнням Збройних Сил. Через вичерпання технічного ресурсу більшість озброєнь потребує заміни вже у короткостроковій перспективі. Винятково складне становище з видами озброєнь, що мають вирішальне значення у сучасних військових конфліктах:

- більшість бойових літаків і зенітно-ракетних комплексів Повітряних Сил вичерпують свій експлуатаційний ресурс упродовж п'яти років;
- більше 60% зенітної артилерії перебувають в експлуатації понад 20 років;
- у найближчі п'ять–сім років більшість ракет і пускових установок Повітряних Сил вичерпають технічні ресурси.

Оновлення бойової техніки – одне з найважливіх завдань українських Збройних Сил – так заявляє міністр оборони Анатолій Гриценко. Україні вже зараз потрібно розпочати планування асигнувань для цієї мети. В інакшому разі “через один–два роки близько 50% бойової техніки перестане функціонувати, а через три–п'ять років і в Об'єднаних силах швидкого реагування в основному компоненті 30, а то й 50%, за окреми-

¹⁸ Техніка виводиться з експлуатації в разі, якщо її модернізація чи ремонт економічно недоцільні.

ми показниками, буде не боєздатним”, що сильно вдарить по військовій ефективності ЗСУ.

Наразі Україна досі володіє деякими передовими технологіями і розробками у військовій сфері, які, за грамотної державної політики в галузі виробництва озброєнь, могли б бути використані не лише для експорту, а й для переоснащення вітчизняної армії. Так, наприклад, Україна має можливість оснащувати свою армію сучасними ракетними комплексами оперативно-технічного призначення вітчизняного виробництва: конструкторське бюро “Південне” на лютий 2006 року розробило нові проекти оперативно-тактичного ракетного комплексу (ОТРК) “Гром” і крилатої ракети (КР) “Коршун”. Оперативно-тактичні ракетні комплекси обходяться на порядок дешевше від авіації, не поступаючись ефективністю у захисті повітряного і наземного простору. Узяття на озброєння високоточної зброї відзначено серед пріоритетних завдань Стратегічного оборонного бюлетеня України¹⁹. Утім, через мізерні державні асигнування на закупівлю озброєнь внутрішній ринок військової зброї в Україні мізерний.

Нові політичні акценти в Збройних Силах 2005 року

Прихід до влади 2005 року Віктора Ющенка знаменував нову віху практично в усіх напрямках державної політики. У цьому контексті відбулася і модернізація оборонної політики України.

Політичні події кінця 2004 – початку 2005 року сприяли певному оновленню акцентів у політиці реформування ЗСУ. Так, було скориговано механізм формування стратегічних цілей, пріоритетів розвитку Збройних Сил, підготовки програмних документів. Окрім того, серед невідкладних заходів визначено:

- військово-політична орієнтація України на вступ до НАТО;
- реформування оборонної сфери відповідно до європейських стандартів;
- перехід до комплектування основних керівних посад Міністерства оборони переважно цивільним персоналом (нині це положення практично реалізовано);
- скорочення термінів строкової служби;
- скориговано темпи скорочення чисельності ЗСУ. Порівняно зі Стратегічним оборонним бюлетенем України до 2015 року, згідно з ухваленим Законом “Про чисельність Збройних Сил України на 2005 рік”, скорочення особового складу становило 40 тис. осіб замість запланованого бюлетенем 75–85 тис. осіб;

¹⁹ Див. Політик Hall № 25, февраль 2006. Валентин Бадрак. Нужно ли Украине высокоточное оружие сдерживания?, http://politikhall.com/?page=filing&a_id=80.

- у структурі Міністерства оборони, розробленій згідно з новим положенням, скорочено кількість ланок управління. Це дає змогу підвищити ефективність ухвалення рішень і взаємодії між Міністерством оборони та Генеральним штабом;
- переглянуто процедуру забезпечення ЗСУ мобілізаційними ресурсами для зменшення навантаження на Державний бюджет. Зокрема:
 - зменшено потребу в офіцерських кадрах;
 - припинено фінансування за рахунок Держбюджету навчання 6 000 студентів на військових кафедрах цивільних вищих навчальних закладів за програмою підготовки офіцерів запасу;
 - переглянуто чимало мобілізаційних завдань;
- за рахунок реалізації надлишкових озброєнь і військової техніки на підготовку військ додатково отримано і виділено 100 млн. грн.;
- припинено чинність численних наказів і договірних документів з передання та реалізації військового майна в рамках заходів боротьби з корупцією;
- з 2010 року ЗСУ повинні повністю перейти на контрактну основу. Така політика має сприяти підвищенню професійності та боєготовності військ.

З 2005 року Міністерство оборони вирішило відмовитися від однорічного оборонного планування і перейти на програмно-цільовий метод стратегічного планування за стандартами НАТО. Одним з документів цього напрямку стала Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки. Програмою визначено основні орієнтири соціально-економічного розвитку та наступного етапу військової реформи в Україні. Методичну експертну допомогу в розробленні програми надавали експерти НАТО. Особливістю цієї програми стало те, що вперше за роки української незалежності Міністерство оборони визначило вихідні дані для середньострокового планування для органів військового управління. Цей документ розроблено на основі оцінки реальних і потенційних загроз національній безпеці України та визначення варіантів імовірного розвитку конфліктних ситуацій. На основі такого аналізу визначено завдання, до виконання яких мають бути готові Збройні Сили. Процес планування супроводжувався деталізацією завдань і варіантів розвитку ситуацій з плануванням ресурсного забезпечення таких дій. Головними принципами виконання завдань стали багатofункціональність застосування військ і спеціалізація їхньої підготовки. Тепер основну частину військових підрозділів готуватимуть до виконання кількох завдань і забезпечуватимуть відповідним озброєнням і матеріальними запасами. У підсумку впровадження програмно-цільових методів стратегічного планування дало змогу:

- ефективно визначати структуру та склад Збройних Сил на основі аналізу варіантів розвитку конфліктних ситуацій, сценаріїв застосування військ;

- вдосконалити систему підготовки та наблизити її до реальних умов застосування військ;
- зменшити мобілізаційне замовлення озброєнь і військової техніки, матеріальних засобів, людських ресурсів та ін.

Структурні характеристики ЗСУ

Структура Збройних Сил має бути оптимізована з погляду виконання покладених на них завдань. Зміна завдань у нових геополітичних умовах, з одного боку, та скорочення чисельності Збройних Сил – з іншого, потребують спрощення та оптимізації військових інститутів в Україні.

Організаційну структуру ЗСУ визначено останньою редакцією Закону “Про Збройні Сили України”. Згідно зі змінами, внесеними до закону 2004 року, до структури Збройних Сил входять:

- Генеральний штаб;
- види Збройних Сил у складі:
 - Сухопутних військ;
 - Повітряних Сил;
 - Військово-Морських Сил;
- об’єднання, з’єднання, військові частини, установи та організації, що не належать до видів Збройних Сил.

Функціональний поділ Збройних Сил наведено в Таблиці 1.

Таблиця 1. Функціональний поділ Збройних Сил України

Організаційний елемент ЗСУ	Призначення
Об’єднані сили швидкого реагування	Для негайного реагування на зміни воєнно-стратегічної обстановки та нейтралізації збройного конфлікту низької інтенсивності
Основні сили оборони	Для застосування у збройному конфлікті середньої інтенсивності
Стратегічні резерви	Для відновлення та підсилення військ
З’єднання та військові частини, що не належать до військових структур	Інші обслуговувальні функції

Чисельність особового складу Збройних Сил визначається відповідним законом, що ухвалюється Верховною Радою раз на кілька років. В останні роки Україна систематично скорочує чисельність особового складу ЗСУ і розформовує військові частини. Це веде до вивільнення великої кількості військового майна, яке потребує зберігання та подальшої утилізації. Це, своєю чергою, викликає потребу в утриманні багатьох арсеналів, баз і складів. Чисельність особового складу цих установ зберігання нині досягає п’ятнадцяти тисяч осіб (з яких до кінця 2011 року скороченню

підлягає 9 670 штатних посад). Радикальне скорочення чисельності особового складу “зберігальних” установ неможливе через брак технологій і потужностей для утилізації надлишкових ракет і боєприпасів, потребу в утриманні на цих арсеналах численного особового складу для забезпечення вибухопожежобезпеки²⁰. Згідно з оцінками Міністерства оборони та Генштабу, через зазначені труднощі надалі немає можливості зберегти наявні темпи скорочення чисельності особового складу. На кінець 2005 року Збройні Сили налічували 245 тис. осіб, включаючи 180 тис. військово-службовців.

У рамках скорочення чисельності особового складу заплановано впровадження аутсорсингу в ЗСУ²¹. Такий крок має потенціал скоротити близько 20 тис. посад працівників і військовослужбовців ЗСУ. Утім, перехід на аутсорсинг стане можливим лише в разі дотримання зобов'язань з фінансування видатків на потреби оборони у 2007–2011 роках у рамках Державної програми розвитку ЗСУ. Принагідно зазначимо, що плановані видатки на оборону у бюджеті 2007 року набагато нижчі від бюджетних запитів Міністерства оборони.

За видами Збройних Сил українська армія поділяється на Сухопутні війська, Повітряні Сили, Військово-Морські Сили.

Сухопутні війська посідають перше місце у Збройних Силах за чисельністю складу і включають: механізовані, танкові, аеромобільні війська, ракетні війська й артилерію, армійську авіацію та війська протиповітряної оборони Сухопутних військ. На кінець 2005 року особовий склад Сухопутних військ налічував 97 тис. осіб, у т.ч. 78 тис. військовослужбовців. Укомплектованість озброєнням і військовою технікою становила 100%, матеріальними засобами – 70–75%. Водночас великою проблемою залишається зношеність і моральна застарілість більшості використовуваних озброєнь. Організаційну структуру та бойовий склад Сухопутних військ наведено в Додатку 2.1. Структурні та чисельні зміни, заплановані на кінець 2011 року, наведено в Додатку 2.2.

Повітряні Сили було створено шляхом об'єднання Військово-Повітряних Сил і Військ Протиповітряної оборони, що завершилося у травні 2005 року. Це об'єднання дало Збройним Силам змогу перейти до сучасної тривидової структури. Військово-Повітряні Сили мають у своєму складі бомбардувальну, винищувальну, штурмову, розвідувальну, транспортну авіацію, зенітні ракети та радіотехнічні війська. На кінець 2005 року

²⁰ Пояснювальна записка до проекту Закону “Про чисельність Збройних Сил України на 2007–2011 роки”.

²¹ Тут мається на увазі передача функцій охорони й обслуговування цивільним структурам.

чисельність особового складу Повтряних Сил становила 59 тис. осіб, у тому числі 50 тис. військовослужбовців. Стан технічного парку ВПС незадовільний, оскільки темпи його оновлення дуже низькі. Організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил наведено в Додатку 2.3. Структурні та чисельні зміни, заплановані на кінець 2011 року, наведено в Додатку 2.4.

Військово-Морські Сили мають у своєму складі: надводні сили, морську авіацію, берегові ракетні війська, війська берегової оборони та морську піхоту. Організаційну структуру та бойовий склад Військово-Морських Сил наведено в Додатку 2.5. Структурні та чисельні зміни, заплановані на кінець 2011 року, наведено в Додатку 2.6. ВМС забезпечені основними видами озброєнь і військової техніки. Однак три чверті таких озброєнь застарілі.

Як було зазначено, Збройні Сили мають три функціональні структури:

- Об'єднані сили швидкого реагування (ОСШР);
- Основні сили оборони;
- Стратегічні резерви.

ОСШР є міжвидовим оперативним об'єднанням військ для негайного реагування на загрози та збройні конфлікти для їх локалізації та недопущення переростання у війну. ОСШР мають у своєму складі сухопутний, повітряний і морський компоненти. Укомплектованість ОСШР особовим складом та озброєнням наближається до 95%. Утім, як і щодо інших сил, існує проблема застарілості техніки та недофінансування військовиків.

Основні сили оборони є найбільш чисельним функціональним складником ЗСУ. Цей функціональний компонент призначений для посилення ОСШР у разі ліквідації збройного конфлікту, а також для відсічі агресії у разі масштабного збройного конфлікту.

Стратегічні резерви виконують функцію підсилення Основних сил оборони і можуть розгортатися напередодні або під час збройного конфлікту.

Внаслідок невідповідності функціонального розподілу Збройних Сил новим завданням і ймовірним сценаріям застосування військ Міністерство оборони запланувало функціональні зміни розподілу. Зокрема у складі ОСШР та Основних сил оборони будуть структурно відокремлені частини, що відрізняються за способом комплектування особовим складом, озброєннями і способами приведення військ у стан бойової готовності. Водночас планується виключити стратегічні резерви зі складу функціональних структур. Перспективну функціональну структуру Збройних Сил на кінець 2011 року наведено в Додатку 2.7.

Під час трансформації та розбудови функціональної структури акцент робитиметься на розвиток ОСШР. Основу ОСШР складатимуть багатофункціональні аеромобільні та повітряно-десантні війська із середніми та легкими озброєннями. Такі підрозділи готуватимуть передусім для участі в миротворчих операціях, антитерористичних діях, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Управління Збройними Силами України

Піднесення рівня міжвидового управління військами та сумісності управлінських структур української армії зі структурами військового управління країн – членів Організації Північноатлантичного альянсу (впровадження J-структур) стало важливим елементом реформи системи управління армією в останні роки.

Закон “Про Збройні Сили України” визначає Міністерство оборони “центральною органом виконавчої влади і військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України”. Як і в багатьох країнах світу, в Україні Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил. Міністр оборони є за посадою Головнокомандувачем Збройних Сил, якщо він військовослужбовець, а в разі, коли міністром оборони України призначають цивільну особу, – начальник Генерального штабу Збройних Сил.

Окрім зазначених інститутів, військово-політичне управління Збройними Силами покладено на:

- Верховну Раду;
- Кабінет Міністрів;
- Раду національної безпеки і оборони.

Чинна редакція Закону “Про Збройні Сили України” встановлює таку загальну структуру Збройних Сил:

- Генеральний штаб Збройних Сил як основний орган військового управління;
- види Збройних Сил – Сухопутні війська, Повітряні Сили, Військово-Морські Сили;
- об’єднання, з’єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи й організації, що не належать до видів Збройних Сил.

Система управління Збройних Сил має п’ятиступеневу структуру:

- Генеральний штаб;
- види Збройних Сил;
- оперативні командування;
- армійські корпуси/повітряні командування;
- з’єднання/військові частини.

Наразі оперативне управління Збройними Силами не повною мірою готове до ефективної координації міжвидових об'єднань (угруповань) і миротворчих контингентів. Тому Державна програма на 2006–2011 роки визначила способи прискореного вдосконалення системи управління Збройних Сил. Передбачається зміщення акцентів на управління міжвидовими об'єднаннями і на території України, і в інших регіонах світу під час спільних операцій з військами країн-партнерів. Це означає поступовий перехід системи оперативного управління від п'ятиступеневої до триступеневої, а саме:

- Генеральний штаб;
- Об'єднане оперативне командування;
- міжвидове угруповання, армійський корпус, повітряне командування.

2006 року започатковано формування Об'єданого оперативного командування. Планується, що до кінця цього року буде сформовано його перший підрозділ – Центр поточних операцій. Починаючи з 2008 року, оперативне планування забезпечуватиметься Об'єданим оперативним командуванням, а функцію планування територіальної оборони буде покладено на територіальні управління, створені на базі оперативних командувань.

У рамках увідповіднення організаційної структури до стандартів НАТО апарат Міністерства оборони та Генеральний штаб Збройних Сил України реалізували вимоги постанови Кабінету Міністрів № 232 від 1 березня 2006 року щодо досягнення співвідношення між цивільним і військовим персоналом Міноборони, яке нині становить 76% і 24% відповідно.

У першому півріччі 2006 року розпочато перехід Генерального штабу Збройних Сил та органів військового управління на J-структури, а також реформування системи військових комісаріатів, створення територіальних центрів комплектування та їхніх філій.

J-структура дає змогу усунути надлишкові ланки управління, підвищити рівень відповідальності виконавців. Для реалізації управління на базі J-структур впроваджується детальний план заходів:

- до Головного управління особового складу (J-1) запроваджуються структурні підрозділи з гуманітарних питань і соціального захисту Збройних Сил;
- у складі Генерального штабу створюється Головне розвідувальне управління (J-2);
- діяльність Головного оперативного управління (J-3) зосереджується на військово-стратегічному аналізі, підготовці пропозицій щодо стратегічного застосування Збройних Сил і визначенні принципів їх підготовки;
- вдосконалюється структура та чисельність Головного управління оборонного планування (J-5) – через позбавлення його невластивих

функцій із забезпечення діяльності тендерного комітету Генерального штабу.

Поза цим на базі Командування сил підтримки створюється Об'єднання сил забезпечення (J-4). Окрім структурних змін, Генштаб змінює процедури ухвалення рішень про застосування військ. Згодом така процедура має брати до уваги імовірні сценарії розвитку ситуацій з урахуванням і загроз, і ресурсної бази.

Організаційну структуру Генерального штабу ЗСУ на кінець 2005 року наведено в Додатку 2.8. Структурні зміни, заплановані на кінець 2006 року, наведено в Додатку 2.9.

Витрати на оборону та забезпечення

Правове поле фінансування оборонних видатків

Ефективний оборонний сектор не можна уявити без належного державного фінансування видатків на оборону. Законодавча база фінансування оборонної галузі України складається з таких законів:

1. Закон **“Про Державний бюджет України”** щорічно визначає обсяги фінансування державних програм у галузі оборони (оборонний бюджет), захищені видатки Державного бюджету, містить перелік пільг, які надаються підприємствам оборонного сектору.
2. Закон № 2198-IV **“Про організацію оборонного планування”** від 18 листопада 2004 року, що містить опис бюджетування оборонного планування.
3. Закон № 2020-III **“Про оборону України”** від 5 жовтня 2000 року, який визначає, що фінансування потреб національної оборони держави здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету в обсягах, що визначаються щорічно Законом **“Про Державний бюджет України”**. Розмір такого фінансування має забезпечувати належне виконання завдань оборони.
4. Закон № 3551-XII **“Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”** від 22 жовтня 1993 року із змінами і доповненнями, який визначає правовий статус ветеранів війни, встановлює обсяги щорічної разової допомоги інвалідам війни, учасникам бойових дій, членам сімей загиблих і дружинам (чоловікам) померлих учасників бойових дій і учасників війни, визнаних за життя інвалідами, надає перелік пільг ветеранам війни та гарантії їхнього соціального захисту.

Видатки на оборону включено до програми Міністерства оборони, Міністерства промислової політики, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Головного управління розвідки Міністерства оборони, Ради національної безпеки і оборони, Служби безпеки України. Найбільший обсяг видатків фінансують Міністерство оборони (6,75% загального обсягу видатків), Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (1,89%), Служба безпеки України (1,36%).

Незважаючи на ґрунтовну законодавчу базу фінансування оборонного сектору, реальні обсяги видатків на оборону впродовж тривалого часу залишалися неадекватними до величини бюджетних запитів Міністерства оборони. Фактично недофінансування галузі стало перманентною проблемою.

Проблеми

Систематичне недофінансування галузі

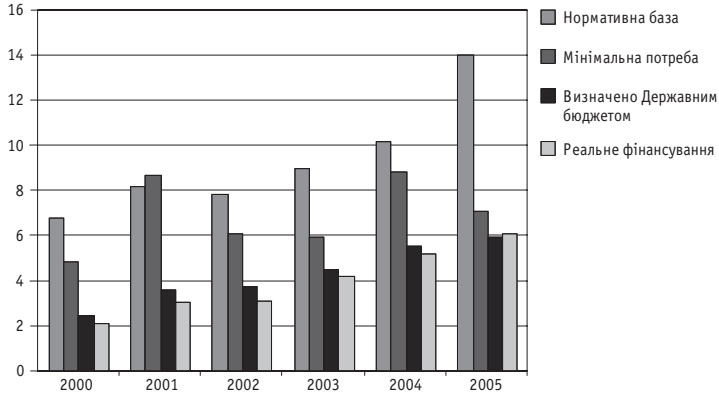
З часів здобуття незалежності реформування державного сектору, у тому числі у сфері безпеки й оборони, було спрямовано на мінімізацію бюджетного дефіциту через скорочення державних витрат. Потреба в державному будівництві в умовах економічної кризи призвела до того, що проблемам оборони держава приділяла недостатню увагу, а фінансування військових програм здійснювалося за залишковим принципом. Така ситуація унеможливила всебічне реформування сфери оборони.

Так, лише в останньому звітному бюджетному році (2005 рік) обсяг видатків на оборону в Держбюджеті було заплановано на рівні фактичного виконання 2004 року, незважаючи на зростання рівня мінімальної заробітної плати, цін і тарифів. Крім того, обсяг видатків 2005 року був удвічі меншим за визначену військовим відомством мінімальну потребу у коштах на рівні 7 млрд. грн. (Держбюджетом визначено 5,9 млрд. грн., тоді як фактичне фінансування становило 6 млрд. грн.). Постійна нестача коштів не дає змоги профінансувати основні групи видатків навіть на мінімальному рівні.

Ще раніше, 2004 року, обсяги фінансування оборони було збільшено на 900 млн. грн. (зростання на 16,9%). Згодом, у бюджеті 2005 року, видатки на оборону залишилися на рівні фактичного виконання 2004 року. Однак через збільшення номінальних видатків Державного бюджету впродовж 2003–2005 років питома вага видатків Державного бюджету на оборону знизилася з 9,4% 2003 року до 5,3% 2005 року.

Закон “Про оборону України” визначає, що фінансування потреб національної оборони держави здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету в обсягах, розмір яких визначається щорічно Законом “Про Державний бюджет України”, але **не менше трьох відсотків запланованого обсягу валового внутрішнього продукту**. Незважаючи на це, упродовж останніх чотирьох років видатки на оборону в середньому становили 1,6% ВВП.

Графік 1. Фінансування потреб Збройних Сил, на кінець року, млрд. грн.



Таблиця 2. Витрати на оборону в Україні у 2002–2005 роках

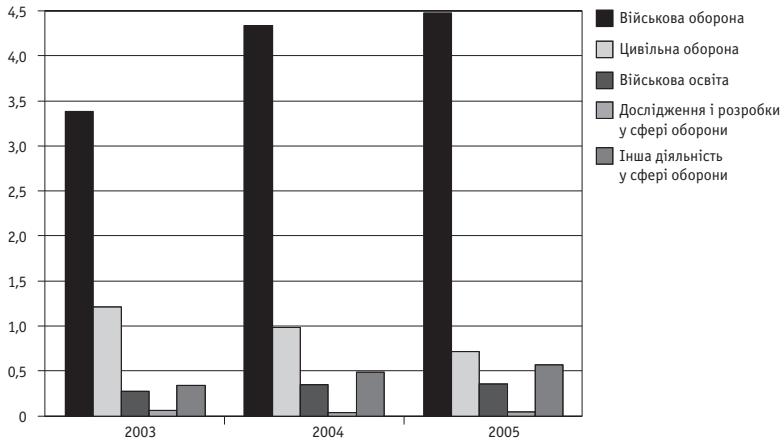
Показники	Середній рівень (2002–2005)	2002	2003	2004	2005
Питома вага витрат на оборону у видатках Державного бюджету, %	7,6	7,9	9,4	7,8	5,3
Витрати на оборону, % ВВП	1,6	1,6	1,9	1,7	1,2

Реальне фінансування армії було набагато нижчим від суми, визначеної Державним бюджетом. Лише 2005 року оборонний бюджет перевиконано за обсягами витрат на оборону (102%)²². Якщо загалом у галузі обсяги фінансування зіставні з плановими, то фінансування утримання та експлуатації оборонно-військової техніки становило суму більш як удвічі меншу від запланованої.

Аналізуючи структуру видатків на оборону (див. Графік 2) з Державного бюджету (2003–2005 роки), можна побачити, що динаміка зміни структури видатків непропорційна. Зокрема постійно змінювався обсяг витрат на цивільну оборону (з 23% 2003 року до 16% 2004 року і до 12% 2005 року). Водночас обсяг фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок у сфері оборони залишається на надзвичайно низькому рівні.

²² Біла книга—2005. Оборонна політика України. — Міністерство оборони, Київ, 2006. — С. 99.

Графік 2. Структура видатків на оборону з Державного бюджету у 2003–2005 роках, млрд. грн.



Джерело: Державне казначейство України

Указ Президента “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року “Про законопроект про Державний бюджет України на 2006 рік по статтях, пов’язаних із забезпеченням фінансування державної безпеки і оборони” поклав на уряд відповідальність за гарантоване фінансування армії в межах 8,9 млрд. грн. незалежно від надходжень від продажу надлишкового майна. Крім того, указ передбачив запровадження єдиних стандартів страхування життя військовиків для всіх силових структур. Утім, це рішення не було взято до уваги. Як наслідок, уряд передав на розгляд Верховної Ради проект бюджету іншого змісту.

Крім того, щомісячний розклад надходжень бюджетних коштів для армії, складений Міністерством фінансів, не дає змоги виконувати цільові програми: програму житлового будівництва, роботи з ремонту й модернізації озброєння, наукові дослідження розвитку нових зразків техніки. Бюджетний розклад передбачає перерахунок 40% коштів у IV кварталі. З цієї причини гроші не використовують або використовують з порушеннями (переводять у заборгованість), за що карає Рахункова палата²³.

2006 року армія не отримає коштів від продажу військового майна (близько 2 млрд. грн.). Наприклад, від продажу військових містечок планувалося отримати 840 млн. грн., але приватизація загальмувалася через неврегульова-

²³ Володимир Кравченко. “Біла книга” з “чорною відзнакою”. Інтерв’ю з міністром оборони України Анатолієм Грищенком//Дзеркало тижня, № 7(586), 25 лютого – 3 березня 2006 року, <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/586/52713/>.

не законодавство. Загалом сформований алгоритм наповнення оборонного бюджету через спецфонд на практиці реалізується дуже складно. Перерахунок грошей від приватизації Фондом держмайна до оборонного бюджету не відбувся, внаслідок армія не зможе виконати такі програми, як придбання танків “Оплот” і створення національного корвета²⁴.

Фахівці запевняють: Україна повертається до бюджету “проїдання” для армії. Так, 2007 року на її утримання заплановано 68,5% усіх військових витрат, а з урахуванням традиційного недофінансування ця цифра зросте мінімум на 10%²⁵. А боездатність українська влада пропонує змінювати в рамках 11,8% витрат, причому ця цифра ризикує знизитися до 7,5–8,5% у разі збереження тенденції фінансування поточного року. Нарешті, якщо розвинені держави інвестують у розробки нових систем зброї та закупівлі нової військової техніки до 30%, то Україна обійдеться 12,8% у планах і, як виявляє досвід, ще вдвічі меншим обсягом коштів на практиці²⁶.

Невідповідність фінансування оборони світовим стандартам: витрати на переозброєння

Структура видатків Державного бюджету України на оборону не відповідає практиці закордонних країн. У розвинених країнах (США, Велика Британія, Німеччина) в оборонному бюджеті на фінансування НДДКР припадає до 32% коштів, в Україні – лише 1%²⁷. Основною вимогою НАТО до держав-членів є витрати на оборону не менш як 2,2–2,5% ВВП.

Обсяги фінансування розвитку озброєнь в Україні суттєво відрізняються від тих, що виділяються на оборону в країнах – членах НАТО. Якщо частка витрат на оборону у відсотках до ВВП наближена до вимог вступу в НАТО (вимагається 2% витрат), то частка видатків на закупівлю оборонно-військової техніки (ОВТ) нижча на порядок.

Через те, що лівова частка витрат на оборону йде на виплату заробітної плати та інші поточні витрати, такі статті, як закупівля, розвиток та утримання озброєння та військової техніки, фінансуються за остаточним принципом. Незважаючи на політику зменшення кількості особового складу, висока питома вага видатків на заробітну плату пояснюється надмірною чисельністю військовослужбовців.

²⁴ В. Бадрак. Збройні Сили: від бюджету надії до бюджету “проїдання” // Дзеркало тижня, № 36(615), 23–29 вересня 2006 року, <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/615/54593/>.

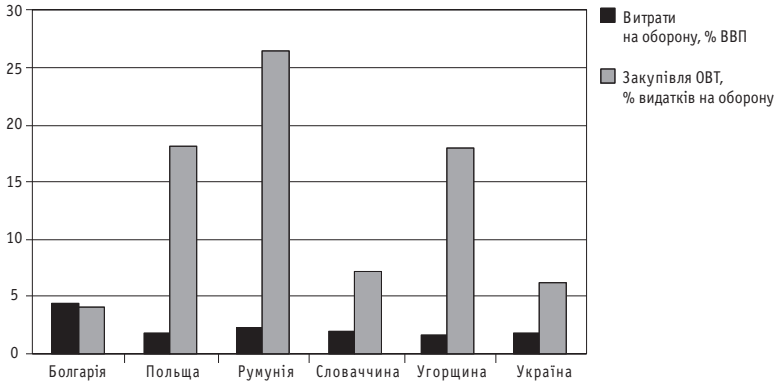
²⁵ Для порівняння: на підготовку військ у світовій практиці передбачається до 25% коштів.

²⁶ В. Бадрак, зазначена стаття.

²⁷ Мунтян В.І. Фінансування Збройних Сил України: проблеми та перспективи // Дзеркало тижня. – 2002. – № 34 (409), 7–13 вересня 2002 року, <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/409/36038/>.

Низька питома вага капітальних видатків (5,8%) свідчить про брак коштів на фінансування основних засобів, капітальний ремонт споруд. Таким чином, на відтворення, оновлення, реформування коштів практично не виділяють.

Графік 3. Оборонні витрати та витрати на ОВТ центральноевропейських країн – членів НАТО та України 2004 року, % ВВП



Утилізація та вилучення застарілого озброєння і військової техніки дали б змогу збалансувати бюджет Міністерства оборони та перевести вектор фінансування на здійснення НДДКР, закупівлю високотехнологічного озброєння та військової техніки. Утилізація звичайних видів боєприпасів, непридатних для подальшого зберігання та використання, — одна з основних проблем Міністерства оборони. Однак на реалізацію цього заходу виділено лише 19 млн. грн. (0,02% видатків Державного бюджету, або 0,4% видатків Міністерства оборони), незважаючи на те, що утилізації підлягає близько 68 тис. одиниць ОВТ, а до 2010 року ця кількість збільшиться до 160 тис. одиниць. Крім того, у Збройних Силах на 184 об'єктах зберігається понад 2 млн. т ракет і боєприпасів. Утилізації підлягатиме 550 тис. т, з яких 70 тис. т потрібно утилізувати негайно через закінчення терміну зберігання²⁸ (с. 97).

Започаткування у лютому 2005 року проекту Трестового фонду НАТО в межах програми “Партнерство заради миру” (ПЗМ) може стати інструментом вирішення цієї проблеми. НАТО й Україна узгодили програ-

²⁸ Леонов В.В., Маркелов В.М. “Военна доктрина України” та “Біла книга України” — програмні документи реформування збройних сил//Стратегічна панорама. — 2004. — № 4. — С. 95–103.

му з утилізації та знищення надлишків боєприпасів, легкого озброєння та стрілецької зброї (ЛЮСЗ) і переносних зенітно-ракетних комплексів (ПЗРК). Цей проект здійснює Агентство НАТО з технічного обслуговування та постачання (NAMSA).

У рамках проекту утилізації NAMSA надає кошти на придбання нового спеціального обладнання, потрібного для здійснення демілітаризаційних процесів, через проведення відкритого та прозорого тендеру серед вітчизняних компаній.

У бюджетних програмах практично не було передбачено заходів з модернізації оборонно-військової техніки (ОВТ). У рамках видатків Міністерства оборони 2004 року передбачалося виділення 38 млн. грн. на модернізацію танків Т-64БМ “Булат”, що становило 0,05% видатків Державного бюджету і 0,7% видатків Міністерства оборони. Водночас зношеність основних виробничих фондів досягла критичної межі (понад 50% загалом в ОПК, а в окремих галузях 60–70%) у зв’язку з тим, що більш як 80% ОВТ Збройних Сил перебуває в експлуатації понад 20 років²⁹. Недостатнє фінансування реформування Збройних Сил дає змогу забезпечити лише виконання найбільш високозатратних заходів, пов’язаних із розформуванням, реструктуризацією та передислокацією військових підрозділів.

Особливо складне становище з озброєнням у Повітряних Силах (ПС): в авіаційних частинах у справному стані перебуває лише 60% бойових літаків, 16% вертольотів, потребують ремонту більш як 50% зенітних ракетних комплексів і 60% бойових кораблів і катерів. Військово-Морські Сили (ВМС) укомплектовані переважно небоєздатними кораблями й катерами, які потребують докового ремонту. Майже 70–80% основних номенклатур ракетно-артилерійського озброєння буде непридатним до бойового використання наприкінці 2005 року³⁰.

Щоб з’ясувати роль та участь вітчизняного ОПК у забезпеченні потреб збройних сил, доцільно порівняти загальні обсяги виробництва зброї підприємствами військової промисловості й обсяги продажу зброї на експорт. У провідних країнах світу державне оборонне замовлення становить переважну частину виробництва зразків ОВТ, що сприяє рівномірному та гарантованому завантаженню підприємств військової промисловості. В Україні державне оборонне замовлення становить лише 3–5% обсягів загального виробництва підприємств ОПК. Водночас

²⁹ Лодзянов А.Д., Сніжко Г.Т. Воєнно-економічна безпека в умовах реформування оборонної сфери України: системний підхід до визначення критеріїв і показників// Стратегічна панорама//2004. – № 1. – С. 69.

³⁰ Борохвостов В.К. Україна–НАТО: проблемні питання українського оборонно-промислового комплексу//Стратегічна панорама. –№ 2. – 2005. – С. 132.

аналітики відзначають використання застарілих технологій та обладнання, що унеможлиблює виробництво конкурентоспроможних на світовому ринку виробів.

Відсутність бюджетних програм стимулювання розвитку інноваційного потенціалу

Нині в Україні триває зниження обсягів наукомістких виробництв і цивільного, і оборонного призначення. Фундаментальні та прикладні наукові дослідження фінансуються в рамках програм Ради національної безпеки і оборони.

Фінансування фундаментальних досліджень 2005 року скорочено проти 2004 року до 880 тис. грн., прикладних досліджень – майже вдвічі (до 3,3 млн. грн.). Крім того, обсяги фінансування досліджень приблизно у 10 разів менші за мінімально потрібні, а фінансування робіт зі створення нових і перспективних спеціальних технологій коливаються в межах 3–5% загальних витрат на НДДКР, що майже вп'ятеро менше за потрібні³¹.

Недостатнє фінансування програм конверсії оборонного комплексу

Конверсії в Україні підлягають у середньому 50–70% оборонних підприємств (у країнах з розвинутою економікою – лише 5–6%). За цих умов проблема конверсії стала однією з центральних для всієї державної політики України.

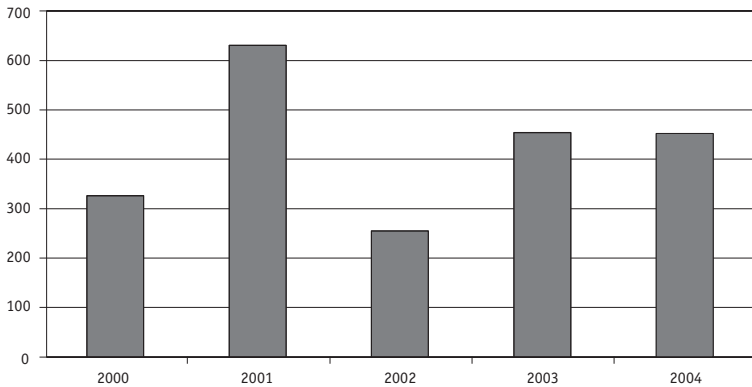
Однак витрати на програму конверсії колишніх військових об'єктів у рамках видатків Національного координаційного центру адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, становили лише 620 334 грн., або 0,00078% видатків Державного бюджету. 2005 року фінансування конверсії збільшено до 4 млн. грн. і передано до компетенції Міністерства оборони.

Відсутність механізмів стимулювання експорту ОВТ

За даними Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру (SIPRI), Україна посідає шосте місце серед країн світу – постачальників основних видів звичайних озброєнь.

³¹ Скурський П.П., Шевцов А.І., Боднарчук Р.В. Проблеми ринкової трансформації оборонно-промислового комплексу України//Стратегічна панорама. – 2004. – № 2. – С. 106.

Графік 4. **Обсяги українського експорту ОВТ у 2000–2004 роках, млн. дол. США**



До основних видів військової і спеціальної продукції, що експортуються Україною, належить авіаційна техніка й підсистеми до неї, бронетехніка, система протиповітряної оборони, радіолокаційна техніка, радіоелектроніка, інженерна й автомобільна техніка, продукція військового суднобудування, боєприпаси.

Якщо порівняти обсяги експорту ОВТ у 2003–2004 роках у розмірі приблизно 400 млн. дол. США із запланованими коштами на придбання ОВТ для власних Збройних Сил – 56,7 млн. грн. (11 млн. дол. США) 2004 року та 60 млн. грн. (11,5 млн. дол. США) 2005 року, видно, що ОПК є майже повністю експортоорієнтованим, і причина цього полягає в незадовільному фінансуванні державних оборонних програм.

Незважаючи на певні успіхи України на світовому ринку ОВТ, у розвитку національного збройового бізнесу існує ціла низка складних проблем, а саме: недостатньо високий міжнародний імідж України як надійного експортера ОВТ; вплив фахівців, моральне та фізичне зношення унікального обладнання; зниження темпів розробок нових зразків ОВТ; скорочення витрат на НДДКР; щораз більша конкуренція Росії, нових експортерів озброєння – країн Східної Європи, Китаю, Єгипту, Ізраїлю, Бразилії та ін., що активно просувають порівняно дешеву військову продукцію власної розробки. Існують і такі проблеми, як нездатність України закуповувати ліцензії, щоб забезпечити власну армію сучасним озброєнням та мати змогу здійснювати торгівлю цією продукцією з третіми країнами.

Іншим напрямом експорту останніх років стають послуги з ремонту та модернізації озброєнь і військової техніки (не менше чверті обсягів ВТС). Україна має розгалужену ремонтну інфраструктуру, і на ці специфічні послуги існує підвищений попит.

Напрями реформування оборонної галузі

Основні зусилля державної політики в галузі оборони треба сфокусувати на створенні економічно ефективної структури, яка б не спричиняла надмірного навантаження на національну економіку і не гальмувала економічного зростання.

Аналіз стану фінансування оборони з Державного бюджету дає змогу виокремити такі головні завдання держави у сфері оборони:

- підвищення конкурентоспроможності галузей оборонно-промислового комплексу за рахунок їх структурного реформування, технологічної модернізації;
- збільшення обсягів державного оборонного замовлення або розроблення довгострокових державних програм стимулювання експорту ОВТ;
- забезпечення подальшого розвитку галузі за рахунок впровадження інноваційно-інвестиційних моделей.

Вважаємо за доцільне розробити методіку оцінки розвитку оборони, яка повинна базуватися на визначенні й обґрунтуванні ключових структурних показників, аналізі співвідношення ключових показників з їхніми критичними значеннями, визначеними світовим досвідом, урахуванні динаміки реальних оборонних потреб і можливостей держави із забезпечення їх фінансування (див. Таблицю 3).

Розрахунок запропонованих показників має бути інструментом систематичного моніторингу оборонного бюджету і включення результатів аналізу виявлених негативних тенденцій у щорічний процес розроблення стратегічних програм розвитку оборонної галузі.

Таблиця 3. Складники оцінки розвитку оборонної галузі

Компоненти методики	Показники	Інтерпретація показників
1. Загальна оцінка витрат на оборону		
Співвідношення витратків на оборону з головними макроекономічними показниками	1) Витрати на оборону/ ВВП країни 2) Витрати на оборону/ Витрати Державного бюджету	Показує відповідність фінансування оборони міжнародним стандартам і стандартам, встановленим у національному законодавстві
2. Оцінка структури бюджетного фінансування		
Структура витратків на оборону	Співвідношення фінансування цивільної, військової оборони та НДДКР у загальному обсязі фінансування	Дає змогу визначити пріоритети (або небажані перекоси) державної політики у галузі оборони

Компоненти методики	Показники	Інтерпретація показників
Обсяг фінансування оборони з Державного бюджету	<ol style="list-style-type: none"> 1) Обсяг фінансування оборонної галузі/ Обсяг видатків Державного бюджету 2) Темп зміни фінансування оборони/Темп зміни видатків Державного бюджету 3) Фінансування оборони за видами бюджетних програм 4) Співвідношення планових і фактичних показників фінансування програм 5) Частка капітальних видатків (у тому числі видатків на закупівлю ОВТ) у загальному обсязі видатків Державного бюджету 	Показує рівень фінансування оборонної галузі у зіставленні з іншими галузями економіки, динаміку змін у фінансуванні оборони, запровадження та скасування спеціальних бюджетних програм у сфері оборони
Державні програми стимулювання розвитку галузі	Потреба у фінансуванні/ Фактичне фінансування видатків	Показує рівень ефективності державної політики у сфері фінансування державних програм
Пільги, надані державними органами влади	Обсяг податкових пільг	Показує ефективність політики надання пільг

Реструктуризація Збройних Сил України

Головна стратегічна мета державної політики в сфері реформування ЗСУ – збалансування витрат на утримання оборони з економічними ресурсами і можливостями держави; досягнення оптимізації структури та чисельності ЗС; здійснення широкомасштабної конверсії військової інфраструктури, що вивільняється.

Реформування оборонно-промислового комплексу

Пріоритетами державної політики в галузі оборони повинні стати реструктуризація підприємств і організацій ОПК для підвищення його експортного потенціалу, створення умов для випуску конкурентоспроможної продукції військового та цивільного призначення, оптимізація чисельності та фінансування Збройних Сил, створення системи подвійного замовлення, активізація науково-дослідницької діяльності у цій сфері.

1. Створення фінансових об'єднань у ОПК

У Збройних Силах доцільно створити єдиний концерн³² або корпорацію, структуровану за родами військ. У концерні можуть бути об'єднані ремонтні заводи, науково-дослідні інститути, заводи – виробники ОВТ. У перспективі такі концерни можуть бути перетворені на фінансово-промислові групи із залученням банківського сектору та іноземного капіталу у рамках програм співробітництва України з іноземними державами.

Такі структури вже довели свою ефективність. Так, наприклад, у Росії основним принципом Федеральної цільової програми реформування російського ОПК стало об'єднання оборонних підприємств, силових установок, систем кінцевої продукції у корпоративні структури холдингового типу³³. Функціонування таких структур дало змогу скоротити майже на половину загальну кількість оборонних виробництв, мінімізувати витрати на розроблення та виробництво продукції, спростити систему управління оборонними підприємствами та взаємодію учасників технологічного циклу.

2. Інтеграція оборонного і цивільного секторів економіки

У цьому контексті на державному рівні доцільно стимулювати поширення технологій подвійного призначення, що дасть змогу розмішувати військові замовлення серед ширшого кола підприємств на основі тендерів³⁴. Орієнтація науково-технічного потенціалу цивільного й оборонного машинобудування на розвиток наукомістких високотехнологічних видів продукції, високошвидкісного пасажирського транспорту, енергоощадного устаткування дасть змогу підвищити ефективність використання державних коштів. На початковому етапі конверсії оборонних підприємств для підтримки рівня рентабельності доцільно частково надавати бюджетне фінансування у короткостроковому періоді або надавати пільги в оподаткуванні прибутку.

³² Концерн об'єднує підприємства, які зберігають самостійність і статус юридичної особи, але жорстко контролюються материнською компанією (Міністерством оборони), якій належить контрольний пакет акцій концерну.

³³ Скурський П.П., Шевцов А.І., Боднарчук Р.В. Проблеми ринкової трансформації оборонно-промислового комплексу України // Стратегічна панорама. – 2004. – № 2. – С. 104.

³⁴ Технології подвійного призначення можуть бути використані для виробництва і оборонної, і цивільної продукції. Застосування оборонних технологій у цивільному секторі економіки зазвичай дає змогу підвищити технічний рівень виробництва і поліпшити якість продукції.

Підвищення експортного потенціалу

У зв'язку з експортною орієнтацією оборонного комплексу України треба визначити гео економічні пріоритети на зовнішніх ринках озброєнь через вибір найбільш належних для України ринків продажу.

Висновки

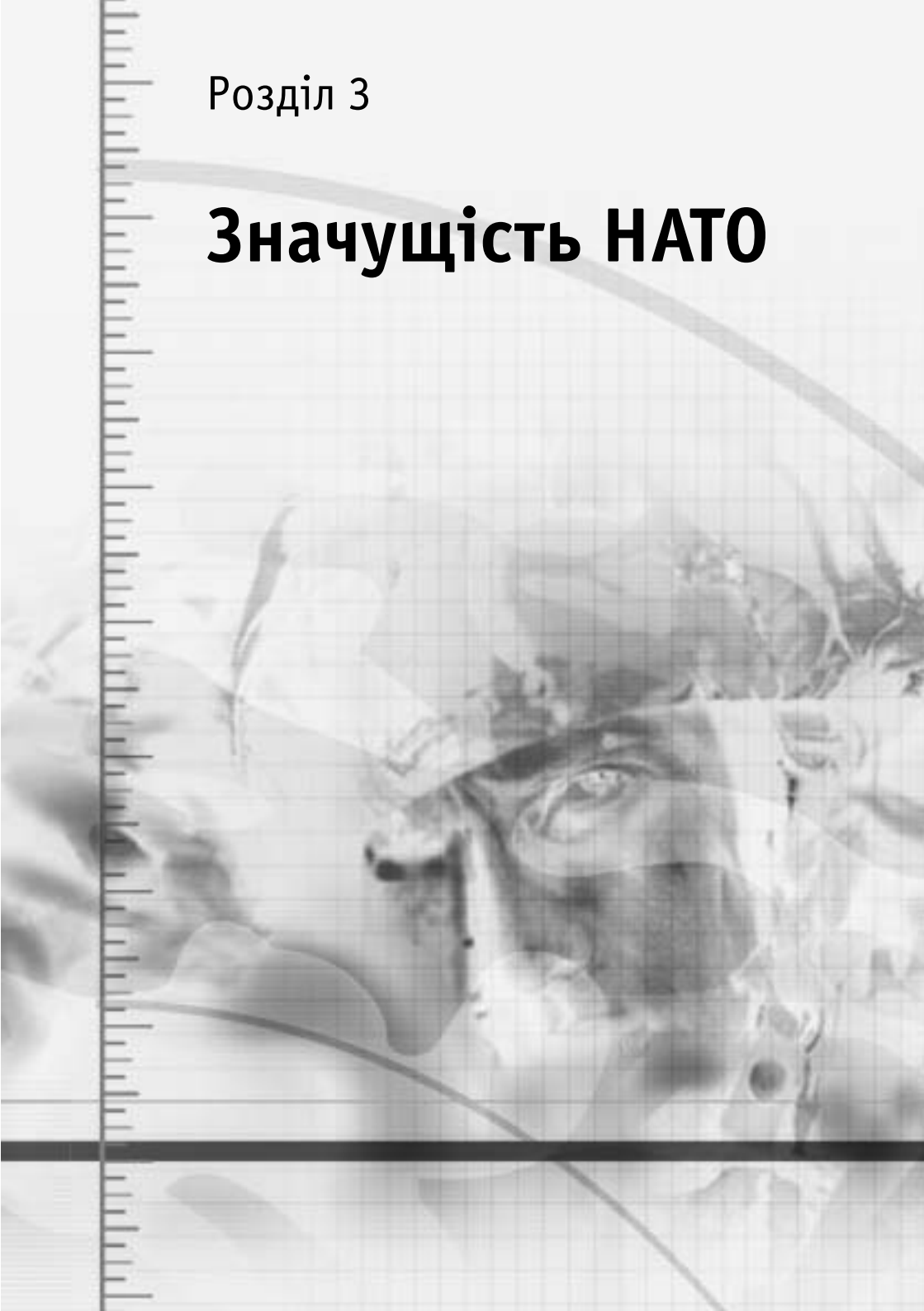
Баланс ключових індикаторів воєнно-економічної безпеки України поки що не змінюється на ліпше, наявні програми фінансування не адекватні воєнно-економічним потребам оборонної галузі, показники стану воєнно-економічної безпеки країни відхиляються від норм, визначених законодавством і стратегічними планами.

У Стратегічному оборонному бюлетені України на період до 2015 року (Біла книга України) визначено, що обраний Україною курс на євроатлантичну інтеграцію, її наміри брати активну участь у європейській політиці безпеки й оборони викликає нагальну потребу у прискореному реформуванні ЗСУ та інших військових формувань. Однак аналіз реальних обсягів фінансування оборонних видатків свідчить, що брак коштів у Державному бюджеті поки що не дає змоги фінансувати у повному обсязі бюджетні програми сфери оборони.

Перед Україною стоїть надзвичайно складне завдання забезпечити економічне зростання і обороноздатність держави. Для здійснення повноцінної реформи в оборонній сфері потрібно оптимізувати бюджетні програми оборонної галузі, постійно вдосконалювати оборонне планування.

Розділ 3

Значущість НАТО



Еволюція відносин України з Північноатлантичним альянсом

Загальне

Тема членства домінує в усіх дебатах щодо НАТО, які лунають в Україні. Водночас набагато менше уваги приділяють поточному стану відносин між Україною та Північноатлантичним альянсом. З одного боку, це може свідчити, що співпраця України з НАТО поза темою членства не така вже й суперечлива. З іншого – це може відображати брак усвідомлення наявного рівня взаємодії. Така ситуація ускладнює дискусію про НАТО у кількох відношеннях. По-перше, це означає, що інтеграцію України в НАТО, беручи до уваги можливе членство в майбутньому, розглядають не як процес, а як подію. Це прикриває непорозуміння, оскільки такий підхід поляризує дискусію, змушуючи людей займати жорстку позицію “за” або “проти” та знеохочуючи їх від дослідження багатьох питань співпраці України і НАТО. По-друге, безсумнівно, ставлення населення до НАТО будеється радше на стереотипах та упередженнях, аніж на фактах чи аргументах (не лише серед противників членства в НАТО). По-третє, багато так званих аналітичних статей не прояснюють засад, на яких вони будують свої аргументи. Щоб уникнути потрапляння в ту саму пастку, цей розділ пропонує стислий огляд того, як розвивалися відносини України та НАТО впродовж останнього десятиліття та окреслює сфери, в яких Україна наразі співпрацює з НАТО.

Стислий огляд відносин Україна–НАТО з 1991 року до першої половини 2006 року

1992–1996 роки

З моменту дезінтеграції Радянського Союзу відбулися суттєві зміни в глобальних структурах безпеки. Зокрема розпад Організації Варшавського Договору порушив питання про доцільність збереження Північноатлантичного альянсу як гаранта безпеки Заходу. З того часу НАТО почав зазнавати серйозних трансформацій. 1990 року Лондонська декларація голів держав та урядів Північноатлантичної Ради визначила курс на трансформацію Північноатлантичного альянсу. Забезпечення миру було вирішено здійснювати через підтримку безпеки і стабільності, спільних демократичних цінностей, прав людини та мирне вирішення конфліктів.

Вже за два роки після Лондонської декларації Україна, здобувши незалежність, розпочала співробітництво з НАТО. 10 березня 1992 року Україна приєдналася до новоствореної Ради північноатлантичного співробітництва (РПАС), яка 1997 року була перетворена на Раду євроатлантичного партнерства (РЄАП). Членство в РПАС і згодом у РЄАП дало Україні змогу брати участь у регулярних консультаціях з усіх аспектів безпеки на євроатлантичному просторі. РПАС стала важливим механізмом координації між НАТО та колишніми членами Організації Варшавського Договору, а також новими незалежними державами, що утворилися після розпаду Радянського Союзу. Запорукою успіху РПАС стала добровільна участь країн-членів у її ініціативах. Як активний член РПАС (РЄАП) Україна від початку сконцентрувала свою увагу, зокрема, на таких основних напрямках її діяльності:

- політичні питання та питання безпеки;
- консультації з політичного планування;
- економічні питання (конверсія військового виробництва, включаючи соціальний вимір, аспекти безпеки в економічному розвитку, витрати на оборону й оборонний бюджет);
- наука;
- миротворчі операції та ін.

Під час Брюссельського саміту в березні 1994 року НАТО започаткував нову програму “Партнерство заради миру” (ПЗМ) у рамках РЄАП. 26 країн прийняли запрошення приєднатися до програми, в тому числі й Україна, яка приєдналася до ПЗМ першою з країн СНД. Програма поставила за мету зміцнення безпеки та стабільності в Європі і включила широкий спектр заходів від військової співпраці до врегулювання кризових ситуацій, співробітництва в галузі озброєнь та управління повітряним транспортом.

Рамковий документ ПЗМ визначив обов’язок НАТО консультиватися з кожним зі своїх активних партнерів у разі існування безпосередньої загрози його територіальній цілісності, політичній незалежності чи безпеці. Кожна країна – учасник ПЗМ мала обрати для себе ті заходи Робочого плану євроатлантичного партнерства, які вона вважала за потрібне, ґрунтуючись на власних інтересах і пріоритетах. Самовизначення стало важливим принципом програми ПЗМ.

Україна розробила загальну програму співпраці в рамках ПЗМ. Серед сфер співробітництва українська сторона визначила військово, військово-технічну, військово-політичну галузі, а також питання науки, екології, оборонної економіки та ін. Загалом ПЗМ спрямовано на вдосконалення можливостей держав-учасниць щодо спільної участі у міжнародній миротворчій діяльності під егідою НАТО.

1997–2001 роки

Важливим новим етапом у двосторонніх відносинах України з НАТО стало підписання в липні 1997 року в Мадриді Хартії про особливе партнерство. Хартія визначила такі основні механізми співпраці України з НАТО³⁵:

- Комісія Україна–НАТО (КУН) як орган робочих консультацій. КУН, з-поміж іншого, затверджує цільові річні плани дій Україна–НАТО і збирається у форматі “26+1” на рівні:
 - послів (Україну представляє глава Місії України при НАТО);
 - міністрів закордонних справ;
 - міністрів оборони.
- Військовий комітет (ВК) Україна–НАТО як орган робочих консультацій із суто військових питань. КУН збирається у форматі “26+1” на рівні:
 - начальників генеральних штабів;
 - військових представників (Україну представляє військовий представник Місії України при НАТО).
- Спільна робоча група Україна–НАТО з питань військової реформи (СРГВР), започаткована для виконання положень Хартії про особливе партнерство між Україною. СРГВР є постійно діючим механізмом консультацій між Україною та НАТО у форматі “26+1”.
- Спільна робоча група Україна–НАТО в галузі озброєнь, підпорядковується КУН і Конференції національних керівників з питань озброєнь (СНАД).
- Національні координатори співробітництва України з НАТО є спеціальними представниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України, що здійснюють заходи зі співробітництва з НАТО у відповідних сферах.

2002–2004 роки

У травні 2002 року Президент Леонід Кучма проголосив мету про набуття Україною членства в НАТО. А вже в липні 2002 року він підписав Указ “Про затвердження Стратегії України щодо Організації Північноатлантичного Договору (НАТО)”. Стратегію було розроблено для ефективного забезпечення курсу на повномасштабну інтеграцію в європейські та євроатлантичні структури.

Під час Празького саміту в листопаді 2002 року на засіданні Комісії Україна–НАТО було схвалено План дій і річний Цільовий план на 2003 рік. План дій Україна–НАТО чітко визначив стратегічні цілі і пріоритети України для досягнення її мети – повної інтеграції в євроатлантичні

³⁵ Джерело: Основні механізми співробітництва України з НАТО, сайт Міністерства оборони, <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=ua-nato&sub=mexan>.

структури безпеки, створив стратегічні рамки для наявного і майбутнього співробітництва відповідно до Хартії про особливе партнерство. Серед головних засад плану стосовно України визначено підтримку демократії, ринкових реформ, свободи слова, політичних прав, свобод, підвищення економічних стандартів та ін.

Для забезпечення досягнення цілей і принципів Плану дій почали розроблятися щорічні цільові плани (ЦП), які включали конкретні внутрішні заходи України та відповідні спільні заходи Україна–НАТО.

Серед цілей Плану дій Україна–НАТО було також зазначено розроблення та впровадження Меморандуму про взаєморозуміння щодо забезпечення підтримки операцій Альянсу Україною. Забезпечення підтримки операцій НАТО включало цивільну та військову допомогу, що надається у мирний і воєнний час Україною союзницьким силам та організаціям НАТО, що перебувають на її території або проходять через неї транзитом. Цей меморандум Верховна Рада ратифікувала у березні 2004 року³⁶.

2005 рік — перше півріччя 2006 року

2005 року новообраного Президента Віктора Ющенка було запрошено на саміт НАТО, де керівництво Альянсу висловило щирю готовність поглиблювати співробітництво з Україною і в рамках наявного Плану дій Україна–НАТО, і щодо приєднання України до Плану дій з набуття членства (ПДЧ) в Альянсі. Український Президент висловив готовність робити реальні кроки з приєднання до ПДЧ. Натомість свідченням серйозності намірів Атлантичного блоку стосовно України стало започаткування проекту допомоги Україні з утилізації застарілих набоїв, малих озброєнь і складів легких боезапасів. Цей захід вартістю в 25 млн. євро став найбільшим проектом такого типу у світі.

У квітні 2005 року, під час засідання КУН, на рівні міністрів закордонних справ у Вільносі країни — члени Альянсу та Україна започаткували формат Інтенсифікованого діалогу з питань набуття членства³⁷. Процес Інтенсифікованого діалогу має на меті отримання конкретної інформації та досвіду щодо прав і зобов'язань, що випливають з членства в НАТО для країни-кандидата, та, з іншого боку, отримання Альянсом детальної інформації про перебіг реформ у країні-кандидаті. Завдання в рамках ІД

³⁶ Закон № 1607-IV від 17 березня 2004 року.

³⁷ Посилання на цей формат можна зустріти у скороченому формулюванні “Інтенсифікований діалог”. За наявними правилами, країна-претендент розпочинає роботу з Альянсом у рамках Інтенсифікованого діалогу (ІД). Згодом вона може отримати запрошення приєднатися до Плану дій щодо членства.

охоплюють широке коло політичних, військових, фінансових питань і питань безпеки, пов'язаних з членством у НАТО, без жодних зобов'язань щодо будь-якого можливого рішення Альянсу на будь-якому етапі.

Одночасно з Інтенсифікованим діалогом Сторони спланували пакет короткострокових дій, що мають на меті спрямування практичного співробітництва на підтримку першорядних цілей реформи. Такі дії зосереджено на п'яти основних напрямках: зміцнення демократичних інститутів, поглиблення політичного діалогу, інтенсифікація реформи сфери безпеки й оборони, поліпшення громадської поінформованості, а також управління соціальними й економічними наслідками реформ.

Від початку роботи в рамках Інтенсифікованого діалогу співпраця між Альянсом та Україною поглибилася. Наразі, згідно з заходами ІД, Україна проводить засідання в рамках РЄАП, періодичні зустрічі з Північноатлантичною Радою на рівні послів, Міжнародним секретаріатом НАТО та, за потреби, з іншими органами НАТО.

Так, 20 лютого 2006 року в рамках Інтенсифікованого діалогу в Брюсселі заступник міністра юстиції взяв участь у засіданні Політичного комітету НАТО–Україна. Він поінформував членів Політичного комітету – представників держав НАТО про перебіг судової та конституційної реформ в Україні, а також про підготовку до парламентських виборів. Заступник міністра відповів на численні запитання представників членів Альянсу, що стосувалися різноманітних питань правової сфери.

Під час засідання Комісії Україна–НАТО на рівні міністрів закордонних справ 21 квітня 2005 року у Вільнюсі відбулося підписання Угоди між міністром закордонних справ України та Генеральним Секретарем НАТО щодо підтримки Україною антитерористичної операції НАТО в Середземномор'ї “Активні зусилля”³⁸.

³⁸ Після терористичних актів в США 11 вересня 2001 року Організація Північноатлантичного Договору на практиці застосувала положення Статті 5 Вашингтонського Договору. На прохання США Альянс погодився на проведення у Середземному морі антитерористичної операції “Активні зусилля” (ОАЗ). Мета операції – боротьба з тероризмом у межах зони проведення операції у Середземному морі через запобігання нелегальним перевезенням морем зброї та боєприпасів, протидії незаконним переміщенням людей та іншій незаконній діяльності з використанням цивільних суден через патрулювання та контроль за переміщенням кораблів у зоні проведення операції. Україна стала другою (після Російської Федерації) з країн – не членів НАТО, яка приєдналася до ОАЗ. Офіційно згоду України щодо залучення до операції висловив Президент України під час Стамбульського саміту Альянсу у червні 2004 року. Угода набрала чинності після затвердження відповідним Указом Президента України № 71/2006 від 26 січня 2006 року.

Основними формами участі Збройних Сил України в операції “Активні зусилля” визначено³⁹:

- функціонування на базі штабу Військово-Морських Сил ЗС України Контактного пункту ОАЗ – елемента взаємного обміну інформацією у рамках операції;
- направлення українського офіцера зв’язку до штабу операції (Неаполь, Італія);
- залучення групи військового персоналу ЗС України для участі в огляді підозрілих суден;
- направлення кораблів і підрозділів ВМС ЗС України до складу сил, визначених до участі в ОАЗ.

28 квітня 2006 року відбулося засідання Комісії Україна–НАТО на рівні міністрів закордонних справ. У ході підсумкової прес-конференції за його результатами Генеральний секретар НАТО Яап Схеффер відзначив, що сторони мали продуктивний діалог у доброзичливій атмосфері. МЗС України зазначило, що він позитивно оцінив Цільовий план Україна–НАТО на 2006 рік і результати роботи у рамках Інтенсифікованого діалогу (ІД). Генеральний секретар відзначив, що Альянс добре розуміє євроатлантичні прагнення України і наголосив на відкритості дверей НАТО для демократій, які відповідають потрібним стандартам. Він наголосив позитивне ставлення всередині Альянсу до питання запрошення України до ПДЧ.

Співпраця НАТО–Україна у другій половині 2006 року

8 червня 2006 року відбулося чергове засідання Комісії Україна–НАТО на рівні міністрів оборони. Під час свого виступу перед учасниками засідання міністр оборони України поінформував представників Альянсу про сучасну політику у сфері оборони та безпеки, напрями розвитку Збройних Сил України та плани щодо подальшої участі України у міжнародних миротворчих операціях.

Анатолій Гриценко також презентував міністрам оборони держав – членів НАТО англомовне видання білої книги “Оборонна політика України–2005”, яка відтепер видаватиметься щороку (в Україні цей документ презентовано 23 лютого 2006 року).

Окрему увагу представники країн – членів НАТО приділили питанню проведення міжнародних військових навчань на території України 2006 року. Представники Альянсу з розумінням поставилися до ситуації, що склалася з проведенням навчань на території України. Вони підтвер-

³⁹ Джерело: Антитерористична операція НАТО у Середземному морі “Активні зусилля”, сайт Міністерства оборони, http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=ua-nato&sub=operation_active_force.

дили підтримку курсу України на приєднання до НАТО та висловили готовність і в майбутньому надавати будь-яку допомогу у контексті реформування сектору оборони та безпеки.

14 вересня 2006 року під час засідання комісії Україна–НАТО Прем'єр-міністр Янукович підтвердив наміри українського керівництва щодо продовження тісної співпраці з Альянсом. Він також наголосив на потребі проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо Альянсу серед українського населення, оскільки рівень підтримки ідеї членства України в НАТО наразі недостатньо високий. Генеральний секретар НАТО, зі свого боку, зазначив, що і Планом дій Україна–НАТО, і в рамках Інтенсифікованого діалогу щодо членства та відповідних реформ визначено спільні принципи та цілі у політичній, економічній, військовій, оборонній сферах і сфері безпеки. Він відзначив уже наявні досягнення на цьому шляху, зокрема вільні та чесні вибори нового складу Верховної Ради України, що засвідчило відповідність цінностей, які сповідує український народ, цінностям, на яких базується Організація Північноатлантичного Договору.

5 жовтня 2006 року парламент України ухвалив закон, яким дозволив використання стратегічної транспортної авіації України в операціях і навчаннях НАТО. Згідно з цим законом, саме уряд держави визначатиме питання доцільності – і політичної, і економічної – використання транспортної авіації у тій чи іншій операції Альянсу. Ухвалення цього закону створило правові підстави для використання НАТО стратегічної транспортної авіації України, що зможе забезпечити чималі фінансові надходження до Державного бюджету за користування українськими транспортними літаками в операціях і навчаннях під егідою Північноатлантичного альянсу, розширить спектр співробітництва України з НАТО.

Позиція керівництва НАТО стосовно України залишається досить ліберальною. НАТО вітає наміри України до поглиблення інтеграції, включаючи співробітництво у багатьох миротворчих та інших заходах. Утім, стурбованість НАТО України зумовлена низьким рівнем підтримки Україною громадянами членства в НАТО. Чільники НАТО вважають, що це стало результатом браку достатньої інформації і стереотипів щодо Альянсу, які залишилися ще з часів холодної війни. Отже, від України очікується проведення інформаційної кампанії для об'єктивнішого громадського сприйняття НАТО.

На думку самих чільників НАТО, існує три найбільших досягнення цієї організації:

- сприяння закінченню холодної війни та об'єднання Європи через оборонний Альянс;
- забезпечення свободи у Центральній та Східній Європі після повалення комуністичних режимів;

- трансформація НАТО з організації, що концентрувалася на територіальному захисті, в активний союз для вирішення конфліктів і сприяння стабільності і безпеці у світі через використання політичних і військових ресурсів своїх членів.

Керівництво НАТО вважає, що кожен крок України до набуття членства не лише збільшуватиме військову потужність, а й сприятиме політичній та економічній стабільності, зниженню корупції та збільшенню прозорості.

Інформування громадськості з питань інтеграції України з НАТО

Проблема – негативне ставлення, низька поінформованість, стереотипне мислення

Починаючи з 2000 року, коли вперше питання про ставлення громадян до вступу України в НАТО було включено в соціологічні опитування, кількість прихильників євроатлантичного курсу зменшується. Що більше, за час перебування при владі лідерів Помаранчевої революції ця тенденція поглибилася. Зразу після Помаранчевої революції, на початку 2005 року, кількість противників членства в НАТО різко зросла (і за рахунок тих, хто ставився до цієї проблеми нейтрально, і за рахунок прибічників членства) і становила половину населення України. На початок 2006 року частка противників вступу в НАТО зросла ще на 14 в.п. і зараз становить майже дві третини дорослого населення України (64%), а частка прибічників зменшилася до 13%⁴⁰.

Кількість противників НАТО переважає над кількістю прихильників майже у всіх регіонах України, крім Галичини, де за вступ виступають 38%, а проти – 32%. Навіть серед електорату “Нашої України”, найбільш послідовної партії у питанні членства в НАТО, 40% виступають проти цієї ідеї і лише 29% за. Що вже казати про електорат Партії регіонів, з якого 90% проти членства в НАТО і лише 2% – за⁴¹.

Зростання негативного ставлення громадян України до вступу в НАТО відбувається на тлі тотальної непоінформованості громадян щодо діяльності Північноатлантичного альянсу. Результати опитування громадської думки, проведеного фондом “Демократичні ініціативи” у листопаді 2005 року, демонструють, що лише 1% громадян України дав правильну відповідь на запитання “Скільки воєн розпочало НАТО?” (правильна відповідь – одну війну); на запитання “Чи розпочало НАТО сучасну військово-

⁴⁰ Тут і далі наведено результати соціологічних опитувань Інституту соціології НАНУ, оприлюднені в N. Panina, Ukrainian Society 1994–2005: Sociological Monitoring, Kyiv 2005, p. 30, і Н. Паніна. Демократизація в Україні та Помаранчева революція у дзеркалі громадської думки, “Дзеркало тижня”, № 598, 2006 рік <http://www.zn.kiev.ua/te/show/598/53413/>.

⁴¹ З виступу Ірини Бекешкіної, наукового керівника Фонду “Демократичні ініціативи”. Стенограма презентації результатів опитування та книги Фонду “Демократичні ініціативи” “Місце України в НАТО”, Київ, 5 червня 2006 року.

ву операцію в Іраку” 88% населення дали хибну відповідь або не знали її зовсім і лише 12% дали правильну відповідь: НАТО не розпочинало війни в Іраку. Показником цього слугують результати соціологічних досліджень, які свідчать, що достатньо інформовані про НАТО, його нинішній розвиток лише 6% населення України⁴².

Таблиця 4. Ставлення населення⁴³ до вступу України в НАТО, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Радше негативне	33,5	32,5	37,9	37,9	38,5	50,4
Важко відповісти	41,5	44,2	42,6	40,6	42,0	34,4
Радше позитивне	24,9	23,1	18,8	20,8	18,8	14,9
Немає відповіді	0,1	0,2	0,6	0,7	0,7	0,2
<i>Похибка</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,6</i>

Таблиця 5. Якби наступної неділі відбувався референдум щодо вступу України до НАТО, як би ви проголосували?⁴⁴

Відповідь	% опитаних
За вступ	17,2
Проти вступу	54,1
Не голосував би	12,4
Важко відповісти	16,3

Ставлення до Альянсу в українському суспільстві залишається зумовленим стереотипами радянської доби та тенденційними оцінками, поширюваними здебільшого через російські ЗМІ. Велику роль у погіршенні настроїв громадськості щодо вступу України в НАТО зіграли дві останні виборчі кампанії, під час яких частина політичних сил розгорнула антинатовську та антиамериканську кампанію для збільшення власної електоральної підтримки. Кульмінацією антинатовської пропаганди стали масові протести у Феодосії з приводу проведення в Україні міжнародних військових навчань Sea Breeze і Tight Knot. І хоча самі навчання не проводилися під егідою Альянсу і мали відбутися в Україні вже вдесьте, громадськість пов’язала їх з курсом влади на інтеграцію України до НАТО.

⁴² І. Кучерів. Передне слово//Місце України в НАТО.— К.: Центр “Демократичні ініціативи”, 2006.— С. 5.

⁴³ Результати соціологічних опитувань Інституту соціології НАНУ, оприлюднені в N. Panina, Ukrainian Society 1994–2005: Sociological Monitoring, Kyiv 2005, p. 30.

⁴⁴ Опитування Центру Разумкова, проведене з 19 по 26 жовтня 2006 року. Теоретична похибка вибірки 2,3%.

Під час цих протестів, ініційованих радикальними проросійськими партіями і підтримуваних тодішньою парламентською опозицією та органами місцевого самоврядування в опозиційно налаштованих до “помаранчевої” влади регіонах, влада виявилася не здатною довести до українських громадян правомірність своїх дій та ординарність подій, що відбувалися. У результаті чимало ЗМІ, не розібравшись у ситуації, часто передавали суперечливу та неправдиву інформацію, чим сприяли зростанню негативних настроїв суспільства щодо НАТО. Крім нездатності влади оперувати таким важливим інструментом публічної політики, як інформування населення про реалізацію державної політики, події у Феодосії засвідчили абсолютну відсутність прогресу у втіленні кампанії з популяризації НАТО серед населення.

Спроби вирішити проблему.

Причини помилок

Хоч як парадоксально, але кампанія з інформування громадськості щодо євроатлантичної інтеграції в Україні почалася 2003 року із затвердження Указом Президента “Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки”, розробленої тодішнім главою адміністрації президента Віктором Медведчуком⁴⁵.

За своєю системністю та всеосяжністю вона не поступається програмам з інформування громадськості в європейських країнах, що вже вступили до Альянсу. Заходи, викладені в Державній програмі, можна умовно поділити на кілька напрямів:

- **Інформування, здійснюване безпосередньо органами виконавчої влади:** на своїх брифінгах, прес-конференціях, веб-сайтах, за допомогою круглих столів і публічних слухань.
- **Інформування в ЗМІ.** Створення та демонстрація на телеканалах інформаційних програм, присвячених діяльності НАТО та держав – членів НАТО, стану та перспективам співпраці України з цією організацією. Створення циклу передач “ток-шоу” на провідних телеканалах, присвяченого обговоренню питань євроатлантичної інтеграції України (економічні, культурні, соціальні, оборонні та інші аспекти).
- **Освіта.** Відповідні курси у середніх і вищих навчальних закладах, навчання вчителів, підготовка журналістів. Конкурси та щорічна конференція для молоді в Криму (в “Артеку”). Створення міжнародного табору в Карпатах. Публікація та розповсюдження брошур.
- **Дослідження.** Створення центру досліджень діяльності НАТО.

⁴⁵ Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки (Указ Президента України № 1433/2003 від 13 грудня 2003 року). Під час парламентської кампанії 2006 року Віктор Медведчук був одним з лідерів Блоку “Не ТАК!”, який провадив активну антинатовську кампанію та почав збирати підписи за проведення референдуму з підтримки членства в НАТО.

- Регулярний моніторинг рівня обізнаності громадян, постійне опитування громадської думки та моніторинг ЗМІ.

Програма включає 35 типів діяльності, за яку відповідають Держкомінформ, МЗС, Мінтрансзв'язку, Мін'юст, Міноборони, НАН, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та міські державні адміністрації. Для реалізації програми планується залучення технічної допомоги та співпраця з громадськими організаціями. Координацію і контроль за виконанням Програми покладено на Кабінет Міністрів.

Підвищення рівня обізнаності громадськості з НАТО – один з пріоритетів Плану дій Україна–НАТО. Щорічними цільовими планами на виконання Плану дій Україна–НАТО передбачається низка заходів на виконання цього пріоритету, у тому числі заходів, визначених у Державній програмі інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки.

Цільовим планом на 2006 рік, крім виконання заходів, визначених Державною програмою, передбачено п'ять типів заходів. Серед них такі, як вдосконалення веб-порталу Україна–НАТО. Утім, важко сказати, про який саме портал ідеться. Більш-менш повну інформацію про співпрацю України з НАТО вміщує лише сайт Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції <http://www.nceai.gov.ua>. Крім того, цьогорічним цільовим планом передбачено “забезпечення розгляду та ухвалення Національної інформаційної стратегії з питань євроатлантичної інтеграції України, забезпечення гуманітарними та фінансовими ресурсами її реалізації”, що має бути виконано у першому півріччі 2006 року. Проект такої стратегії розроблено неурядовими організаціями ще 2005 року, проте офіційно затвердженої стратегії досі не з'явилося⁴⁶.

Окрім поліпшення розуміння та підтримки в українському суспільстві прагнень України стати членом Альянсу, неурядовий проект Національної інформаційної стратегії визначає своєю важливою метою “створення комунікативної системи для встановлення контактів, поширення інформації та вивчення громадської думки”.

⁴⁶ Національну інформаційну стратегію з питань євроатлантичної інтеграції України розроблено під час дводенної сесії, організованої Центром інформації та документації НАТО в Україні 13–14 червня 2005 року. У розробленні стратегії взяла участь низка провідних неурядових організацій України, що займаються питаннями НАТО. Організатори круглого столу – Громадська ліга Україна–НАТО, Інститут євроатлантичного співробітництва, Міністерство закордонних справ України та Центр інформації та документації НАТО в Україні. Докладніше про круглий стіл і текст стратегії – див. <http://kyiv.osp-ua.info/index.php?newsid=8852>.

Незважаючи на детально виписану систему заходів з інформування громадськості, реалізація Державної програми інформування громадськості стала абсолютно невидимою для громадян України. Попередній політичний режим, вочевидь, не мав політичної потреби для реалізації цієї програми. “Помаранчевий” уряд зіткнувся з браком інституційних спроможностей і навиків для провадження публічних кампаній демократичними методами, в умовах свободи ЗМІ та приватної власності на них. Вочевидь, забракло єдиного підрозділу, що відповідав би за координацію інформаційних заходів і контроль за їхнім здійсненням. Серед політичних причин неефективності інформаційної кампанії експерти називають побоювання української влади відкрито пропагувати непопулярну серед суспільства політику⁴⁷.

Інформаційна кампанія не підкріплена відповідним бюджетним фінансуванням. У бюджеті 2006 року державні видатки на інформаційну кампанію з питань інтеграції з НАТО становили 5,2 млн. грн., у проекті бюджету 2007 року ці видатки зменшено до 3 млн. грн. Для порівняння, у Словенії (ВВП якої втричі менший за український) на аналогічну кампанію 2001 року витрачено 7,5 млн. дол. США.

Крім, того Державна програма не враховує особливостей інформаційного простору в демократичній політичній системі: свободи та приватної власності ЗМІ, плюралізму думок, вільної політичної конкуренції. Вочевидь, під час її розроблення не було враховано результатів досліджень, які б виявляли причини негативного ставлення громадян до НАТО, відмінності у ставленнях різних категорій населення (вікових, соціальних, регіональних). Відповідно ця програма не враховує потреби у диференційованому підході до різних категорій населення в інформаційній кампанії та наявності стійких стереотипів. Не враховано також те, що кампанія мала відбуватися у несприятливому інформаційному середовищі, в умовах жорсткого впливу на український медіа-простір російських ЗМІ, і тому українській аудиторії мали бути представлені дуже якісні інформаційні продукти, аналітичні матеріали, які б викликали інтерес і довіру громадян.

Експерт Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції Олександр Руденко відзначає такі вади державної інформаційної кампанії, як невідповідальність і низька креативність. Невідповідальність полягає у формальному ставленні керівників державних адміністрацій до організації такої роботи, а низька креативність призводить до того, що інформаційні заходи, які здійснюються і органи державної влади, і громадські організації, практично не спонукають відповідні групи населення до сприйняття такої інформації. Особливість цієї кампанії полягає у тому, що питання

⁴⁷ Головні висновки опитувань 69 експертів, проведених Фондом “Демократичні ініціативи” наприкінці 2005 року, опубліковані в “Місце України в НАТО”. – К.: Центр “Демократичні ініціативи”, 2006, с. 24.

геополітики мало турбують людей порівняно, наприклад, з матеріальним достатком⁴⁸.

Якою має бути інформаційна кампанія щодо членства України в НАТО?

У цьогорічній публікації Фонду “Демократичні ініціативи” “Місце України в НАТО. Опитування експертів” автори зінтегрували думки експертів щодо того, якою має бути інформаційна кампанія щодо членства України в НАТО.

На думку експертів, змістове наповнення кампанії потребує висвітлення таких тем:

- **Об’єктивна інформація про Альянс** з фокусом на стандартах НАТО, побудованих на цінностях демократії: на повазі до громадянина, до нації, до прав людини. Знак рівності між Європою, НАТО і цими речами забезпечить спокійніше сприйняття шляху до НАТО як шляху оптимального захисту своїх інтересів на нормальному, гідному людині рівні.
- **Членство в НАТО нових країн:** показати відсутність великих негативних наслідків і наявність позитивних.
- **Проблематика Україна–НАТО з фокусом на практичні програми НАТО** в Україні (перекваліфікація військовослужбовців; ліквідація наслідків повеней у Закарпатті, проекти ліквідації протипіхотних мін і застарілих боеприпасів за допомогою НАТО та ін.).
- **Причини та пріоритети вступу:** перевести обґрунтування членства України в НАТО з абстрактних формулювань до переваг кожного громадянина та кожної сім’ї (не всім зрозуміло, чому загроза може прийти з боку Росії, а от чому потрібно реформувати армію – розуміють навіть ті, хто має дуже слабе уявлення про українську армію).
- **Аналіз застережень:** не приховувати проблем, пов’язаних зі вступом країни до НАТО (фінансові, військові), а наголошувати виграш у довгостроковій перспективі).
- **Майбутнє місце України в НАТО:** що, яким чином, за які кошти виводитиме Україна в трансформованому Альянсі⁴⁹.

Щодо фінансового забезпечення експерти зазначили, що фінанси мають бути передусім українського походження, причому не лише державні, а й “бізнесу і представників різних медіа-імперій, які також мають виявити свою громадянську свідомість. Держава має змусити чи переконати їх

⁴⁸ З виступу Олександра Руденка, завідувача сектору інформаційних питань і комунікацій Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України. Стенограма презентації результатів опитування та книги Фонду “Демократичні ініціативи” “Місце України в НАТО”.— Київ, 5 червня 2006 року.

⁴⁹ Місце України в НАТО.— К.: Центр “Демократичні ініціативи”.— 2006.— С. 25–27.

зробити внесок у цю справу. Кампанію мають проводити і НАТО, і недержавні організації, які фінансує НАТО”⁵⁰.

Опитані експерти також пропонують “вивчити природу тих бачень, уявлень, стереотипів, які побутують у громадській свідомості, та виробити й запропонувати нові стереотипи, нові в конструктивному сенсі ідеологем”⁵¹. Частиною кампанії має стати діяльність громадських організацій.

Думки експертів не збігаються щодо того, якою має бути подача інформації. Ті, хто вважає, що вступ до НАТО – радше віддалена перспектива, бачать кампанію інформаційною, вважають, що потрібна не пропаганда, а просвітницька робота (не переконувати, а інформувати, тобто кожен громадянин сам має визначитися). На їхню думку, відверта пропаганда відштовхне населення.

Прихильники вступу до НАТО найближчим часом бачать кампанію як пропагандистську й агітаційну. Симпатики активної кампанії зауважують, що тільки інформувати недостатньо, треба зацікавити переважну більшість громадськості⁵¹.

Загальні принципи провадження кампанії незалежно від пропонованого характеру впливу: відкритість, дискусійність, аргументованість, об’єктивність, ненав’язливість. Експерти також зазначають, що для кожної цільової групи потрібно розробити заходи, специфічні саме для цієї категорії громадян, індивідуальні підходи, конкретні аргументи⁵².

⁵⁰ Місце України в НАТО.— К.: Центр “Демократичні ініціативи”.— 2006.— С. 27.

⁵¹ Там само, с. 28.

⁵² Автори публікації “Місце України в НАТО” на підставі експертних опитувань визначили цільові групи, робота з якими найважливіша:

- “просунуті” громадяни;
- група, що не визначилася щодо НАТО;
- група, яка підтримує вступ України до НАТО “з побоюванням”;
- еліта (передусім мають бути впевнені й переконані ті, хто ухвалює рішення);
- молодь (оскільки вона найменшою мірою “заражена” стереотипами і більшою мірою зацікавлена в тому, щоб скористатися вигодами перебування в Альянсі);
- частина інтелігенції, яка найбільше контактує з пересічним населенням (вчителі, лікарі);
- військовослужбовці;
- бізнесмени;
- школярі (за досвідом балтійських країн, коли до теми залучено дитину, вона залучає до неї від трьох до п’яти дорослих);
- мешканці Східної та Південної України.

Цільові групи, робота з якими недоцільна (противники вступу до НАТО):

- населення пенсійного віку;
- люди радянського загартування.

Чи достатньо інформаційної кампанії в українських умовах? – Ні, потрібен діалог еліт

Безперечно, об'єктивна інформація про НАТО українцям потрібна. Однак, по-перше, інформаційна кампанія на кшталт тієї, що була запропонована Державною програмою з інформування громадськості з європейської та євроатлантичної інтеграції, не дасть очікуваних результатів. Її головна проблема у тому, що вона здебільшого пропонує ініційоване владою інформування населення про НАТО та євроатлантичну інтеграцію України через спеціальні комунікативні заходи органів влади, замовлені владою медіа-матеріали, державні заклади, такі як школи або університети. Проте в умовах, коли, як переконують соціологічні опитування, населення має стійкі стереотипи щодо НАТО та слабку довіру до інституту влади, така кампанія буде сприйматися як упереджена державна пропаганда і не викликати довіри. Особливо беручи до уваги рівень довіри до потенційних чільників інформаційної кампанії (міністра закордонних справ Бориса Тарасюка та міністра оборони Анатолія Гриценка) опонентів інтеграції, які здебільшого є електоратом Партії регіонів.

Класична інформаційна кампанія могла би бути ефективною, якби серед населення домінувала група невизначених та якби противники курсу до НАТО мали раціональні, об'єктивні аргументи, а не визначали свою позицію стереотипами, штучними аргументами у політичній боротьбі, щодо яких контраргументи не спрацьовують (більшість опонентів членства України в НАТО вважають НАТО “агресивним військовим блоком”).

По-друге, НАТО є лише відповіддю на запитання, яке жодного разу не було чітко задано політикам, які представляють різні групи суспільства. Питання НАТО настільки дражливе для суспільства тому, що політичні сили у своїй боротьбі завжди були зацікавлені у змішуванні в головах людей проблеми та її вирішення, а це заважало потребі в ясному аналізі перед прийняттям потрібного рішення. Про НАТО завжди говорили як про рішення, попередньо не зосереджуючись на проблемі: що станеться, якщо Україна не буде членом жодного оборонного блоку, якщо Україна не проводитиме модернізації своїх Збройних Сил та ін.

Перед тим, як пропагувати якесь рішення, треба спочатку довести до громадської думки проблеми, з якими стикається Україна. Якщо більшість українців зможе зрозуміти загальний зміст проблем, з якими стикається Україна у секторі оборони і безпеки, їм легше прийняти усвідомлене рішення щодо найкращого вирішення цих проблем.

Тому перед початком інформаційної кампанії відповідальна влада має ініціювати суспільний діалог, в якому назве проблеми, які, на її думку, має дати відповідь членство в НАТО, і запропонує політикам і суспільству їх

обговорити. Українці мусять бути обізнані передусім із загрозами національній безпеці, з тим, як служби безпеки й армія можуть на них відповідати, аби мати змогу самостійно сформувавши відповідь на запитання, яка система безпеки потрібна Україні. Як забезпечити національну безпеку? Навіщо Україні інтегруватися в Альянс або іншу систему колективної безпеки?

Проблемою є те, що питання національної безпеки й оборони досить далекі для пересічних громадян, досить абстрактні: громадяни не відчують їхнього впливу на своє буденне життя. Тому передусім ця дискусія має початися на рівні політиків, які представляють різні інтереси у суспільстві і яких суспільство уповноважило вирішувати проблеми держави.

Адже відомо, що на рівні експертів суперечки навколо того, чи потрібно Україні НАТО, немає. 69 експертів, опитаних Фондом “Демократичні ініціативи”, єдині у тому, що Україна повинна бути в НАТО.

Чому ж політики мають настільки різні погляди? Бо вони не відповідають на питання про безпеку України, а влада його гостро не ставить перед основними політичними партіями в Україні.

На рівні держави досі немає Стратегії національної безпеки України, яка б на відміну від Закону про основи національної безпеки чітко окреслювала джерела загроз для національної безпеки України.

Питання членства України в НАТО з питання державної політики стало політичним питанням, одним з тих, що “розколюють” країну.

Додатки



Додаток 1

Програма круглого столу:
“Інтенсифікована співпраця Україна–НАТО:
виклики та переваги від приєднання України
до Плану дій щодо членства”

13 жовтня 2006 року, 09:30–16:00

09:30–10:00 Реєстрація учасників

10:00–10:10 Відкриття круглого столу
Віктор Чумак, директор Міжнародного центру
перспективних досліджень

10:10–10:20 **Джеймс Грін**, голова Офісу зв’язку НАТО в Україні

Сесія 1: Визначення національної безпеки та її головних загроз. Яким чином співпраця з НАТО допоможе їх усунути?

10:20–12:00 Вступне слово – **Анатолій Гриценко**, міністр оборони
України

Питання для обговорення:

- Стратегічний погляд на ситуацію, природа загроз національній безпеці (**Володимир Горбулін**, голова Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України)
- Співвідношення вагомих і незначних загроз безпеці країни (**Борис Парахонський**, віце-президент Центру проблем міжнародної безпеки та стратегічних досліджень)
- Союзники, партнери та потенційні противники України (**Микола Сунгуровський**, директор військових програм Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова)

12:00–12:20 Перерва на каву

Сесія 2: Які сектори безпеки повинна розвивати Україна, яким чином допоможе в цьому ПДЧ?

12:20–13:30 Вступне слово – **Віктор Чумак**, директор Міжнародного
центру перспективних досліджень

Питання для обговорення:

- Концепція сектору безпеки (**Анатолій Кінах**, голова Комітету Верховної Ради з питань безпеки та оборони)

- Цивільний демократичний контроль за сектором безпеки (**Данкан Хіскок**, експерт МЦПД з питань безпеки та оборони)
- Витрати на безпеку в контексті реформ у секторі, зменшення чисельності військ, операційні витрати діючих місій (**Валентин Бадрак**, директор Українського центру досліджень армії, конверсії та роззброєння)

13:30–14:30 Обід

Сесія 3: Запурука успіху інформаційної кампанії про НАТО

14:30–15:55 Вступне слово – **Роберт Пшіл**, прес-секретар НАТО

Питання для обговорення:

- Причини провалу попередніх інформаційних кампаній (**Анатолій Мураховський**, перший заступник голови Державного комітету телебачення та радіомовлення)
- Досвід успішних кампаній з інформування громадськості у нових країнах – членах НАТО (Доктор **Септіміу Сасеу**, директор проєктів, Європейський інститут з питань управління ризиками, безпекою та комунікаціями (EURISC), Румунія; **Мурнієкс Мартіне**, генеральний секретар Трансатлантичної організації Латвії (LATO), Латвія)
- Консультації та інформація: яким чином українському уряду потрібно використовувати прийоми публічної політики, щоб збільшити підтримку своєї політики щодо НАТО (**Сергій Джердж**, заступник голови координаційної ради Громадської ліги Україна–НАТО; **Дмитро Шульга**, менеджер Європейської програми, Міжнародний фонд “Відродження”)

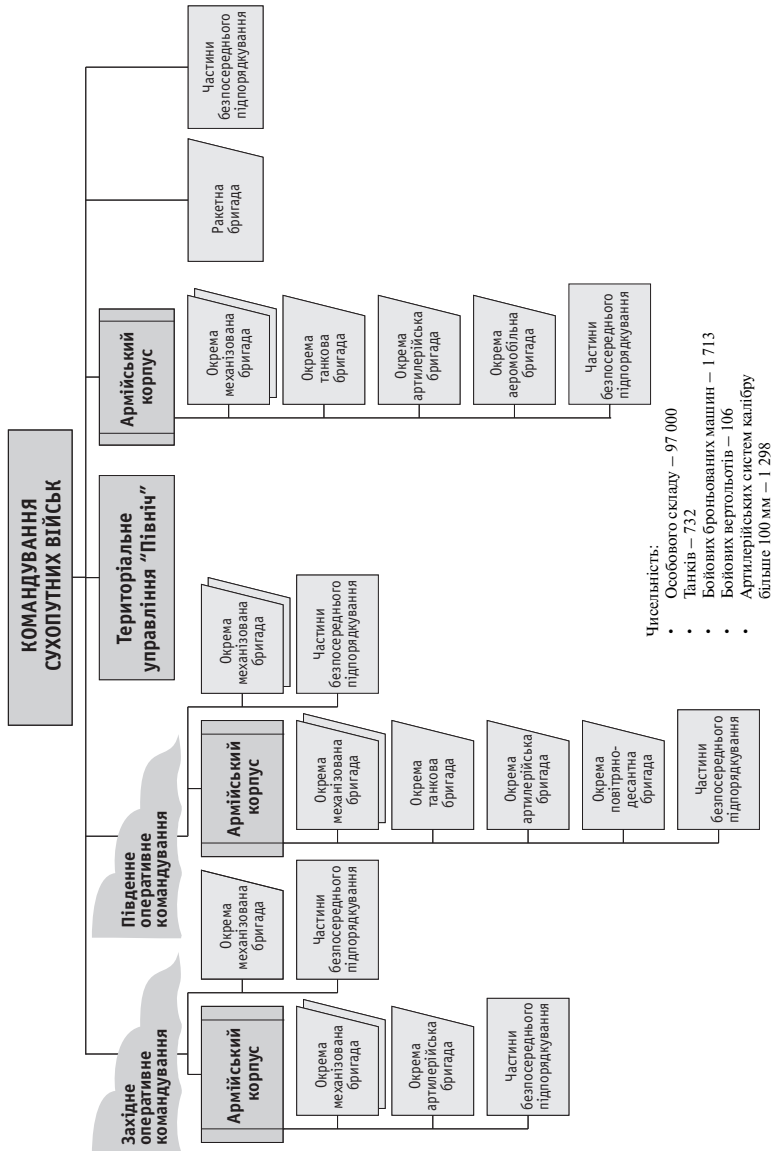
15:55–16:00 Підведення підсумків круглого столу

Заключне слово – **Віктор Чумак**, директор

Міжнародного центру перспективних досліджень

Додаток 2.1

Організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ на кінець 2005 року

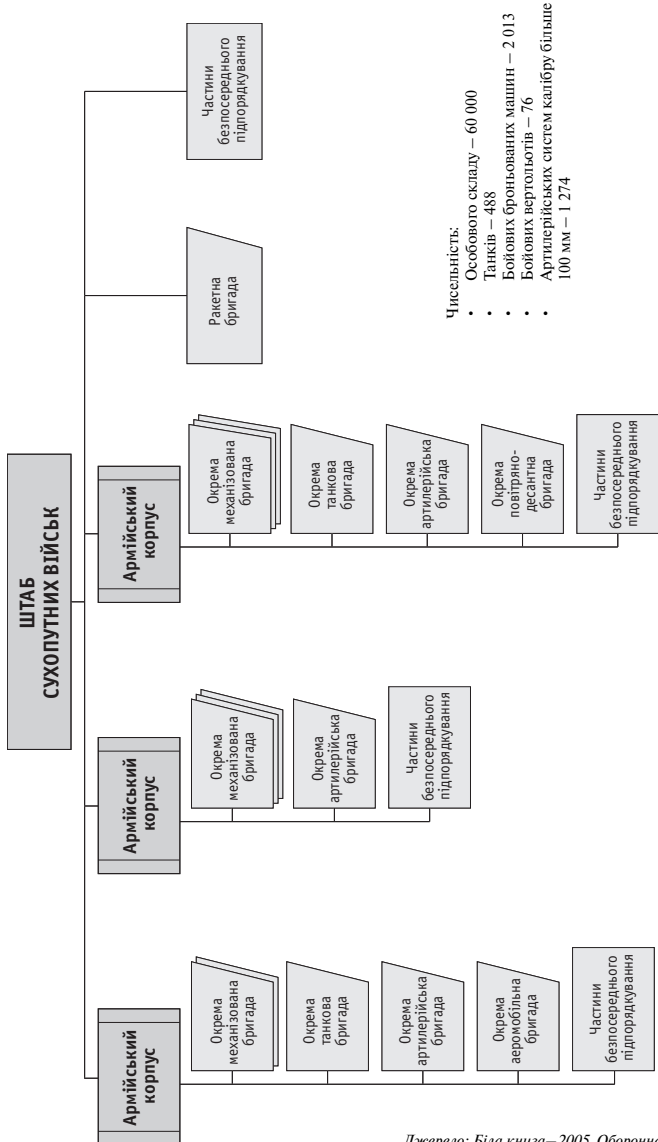


- Чисельність:**
- Особового складу — 97 000
 - Танків — 732
 - Бойових броньованих машин — 1 713
 - Бойових вертольотів — 106
 - Артилерійських систем калібру більше 100 мм — 1 298

Джерело: Біла книга—2005. Оборонна політика України.

Додаток 2.2

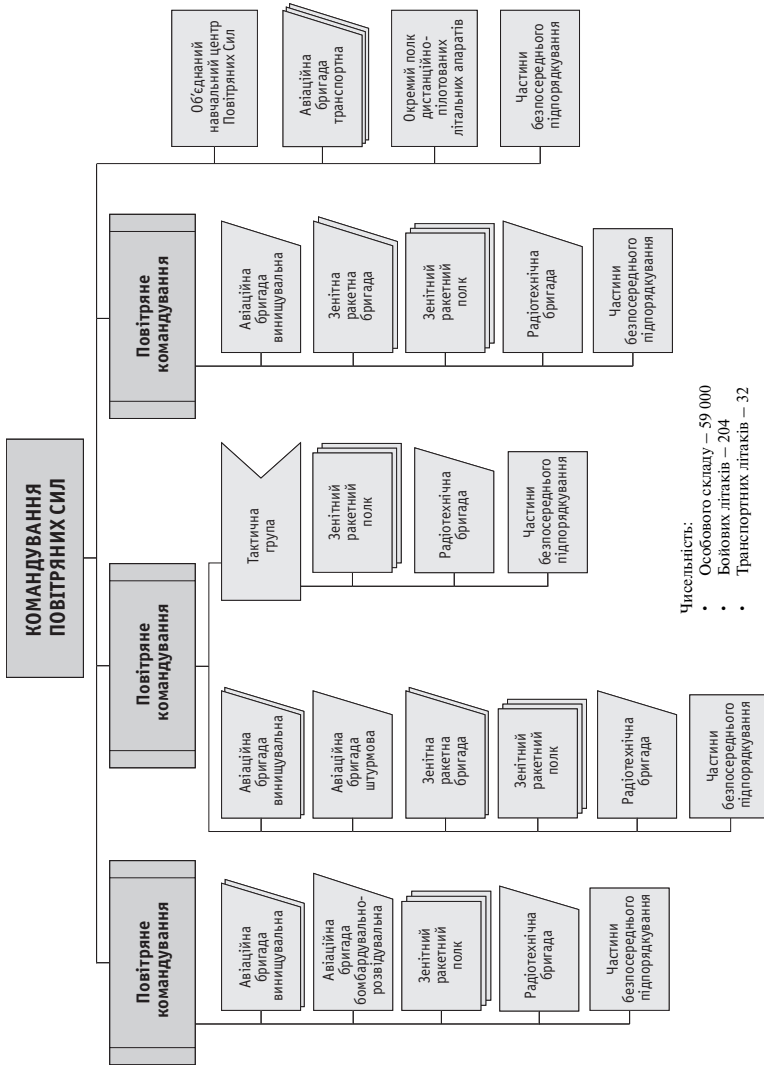
Перспективна організаційна структура та бойовий склад Сухопутних військ на кінець 2011 року



Джерело: Біла книга – 2005. Оборонна політика України.

Додаток 2.3

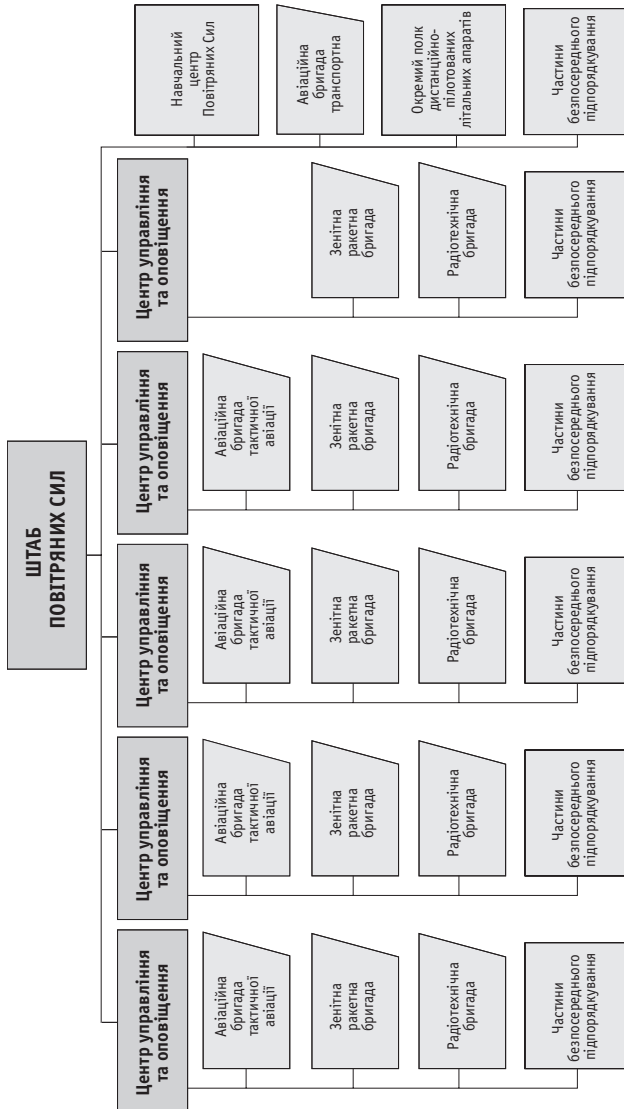
Організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил на кінець 2005 року



Джерело: Біла книга – 2005. Оборонна політика України.

Додаток 2.4

Перспективна організаційна структура та бойовий склад Повітряних Сил на кінець 2011 року

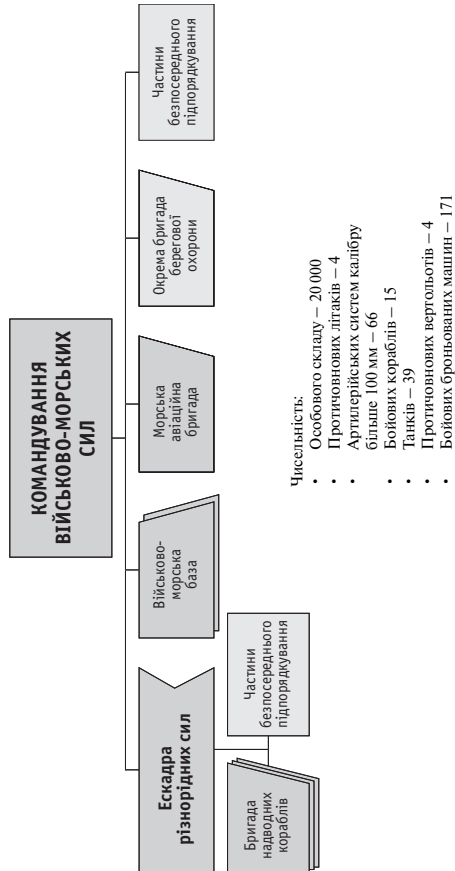


- Чисельність:
- Особового складу – 59 000
 - Бойових літаків – 204
 - Транспортних літаків – 32

Джерело: Біла книга – 2005. Оборонна політика України.

Додаток 2.5

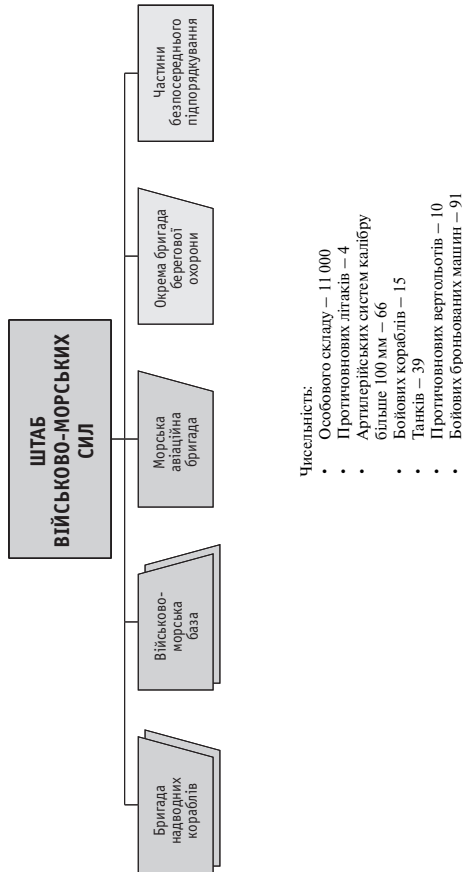
Організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил на кінець 2005 року



Джерело: Біла книга—2005. Оборонна політика України.

Додаток 2.6

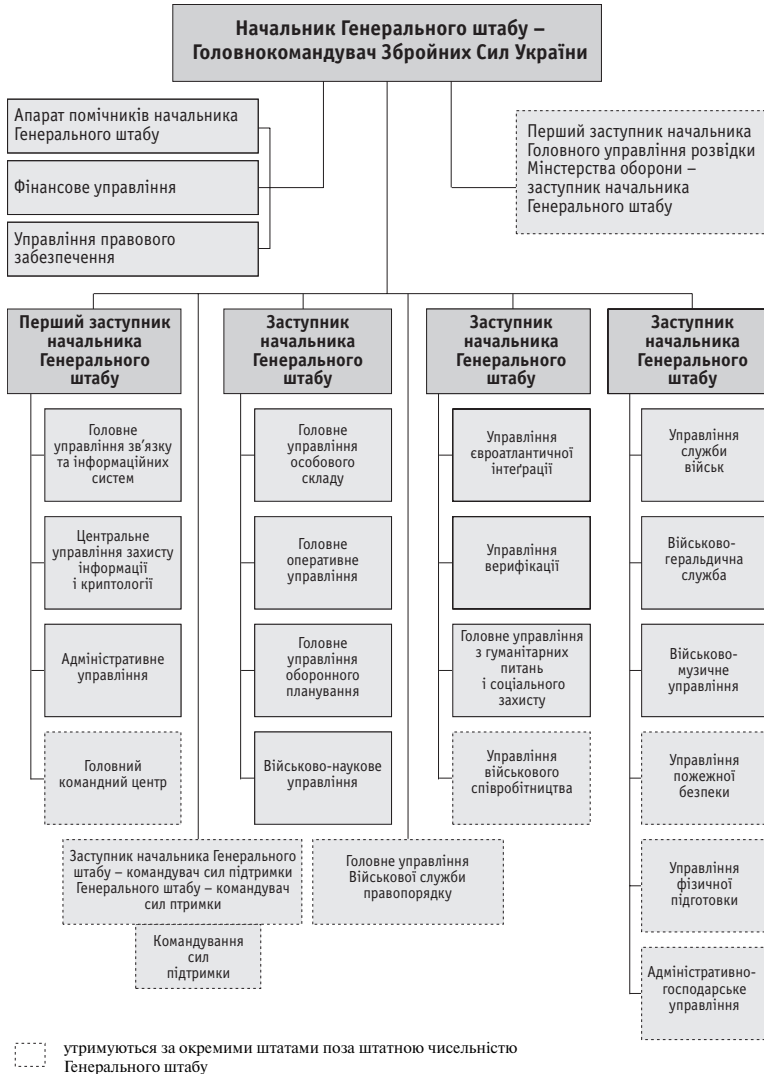
Перспективна організаційна структура та бойовий склад Військово-Морських Сил на кінець 2011 року



Джерело: Біла книга—2005. Оборонна політика України.

Додаток 2.8

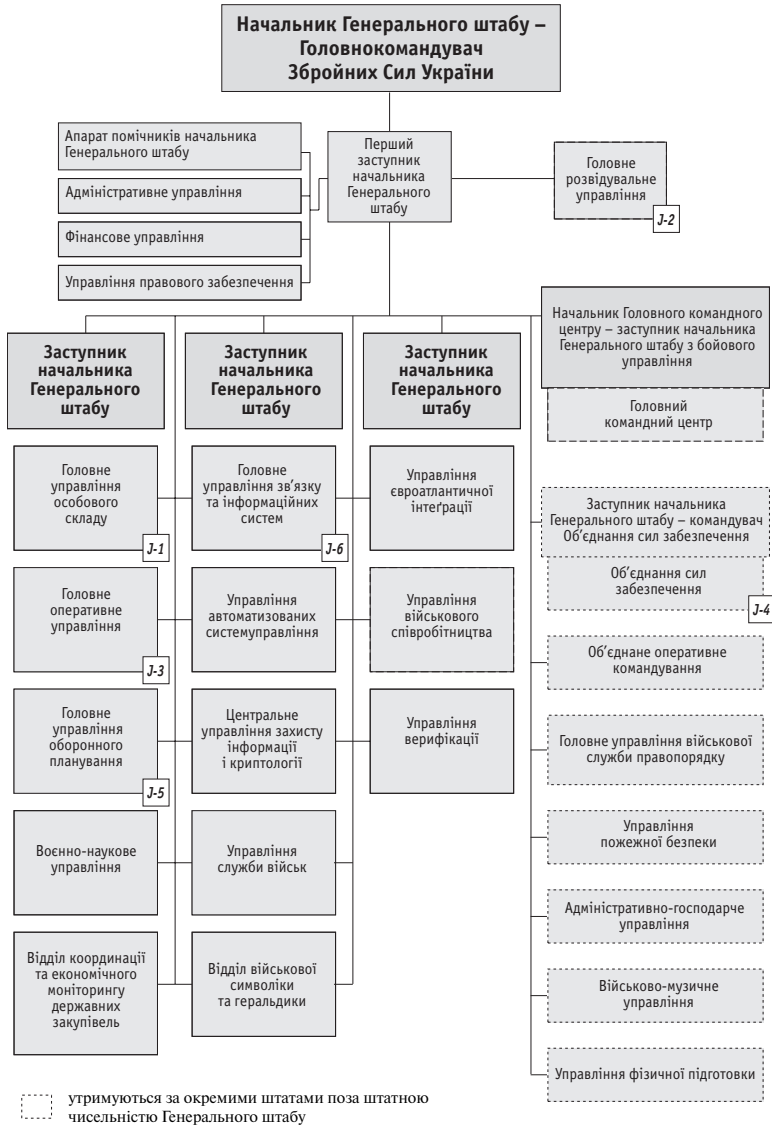
Структура Генерального штабу Збройних Сил на кінець 2005 року



Джерело: Біла книга – 2005. Оборонна політика України.

Додаток 2.9

Перспективна структура Генерального штабу Збройних Сил на кінець 2006 року



Джерело: Біла книга – 2005. Оборонна політика України.

Додаток 3

Використані джерела

Балицкий В. Украина и НАТО: сотрудничество или членство? // *Економічний часопис—XXI*, № 3–4, 2005.

Верховна Рада України. Закон України № 2198-IV “Про організацію оборонного планування” від 18 листопада 2004 року.

Верховна Рада України. Закон України № 964-IV “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року.

Верховна Рада України. Закон України № 975-IV “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19 червня 2003 року. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2003, № 46, с. 366.

Указ Президента України № 648/2004 “Про Воєнну доктрину України” від 15 червня 2004 року.

Горбулін В.П., Качинський А.Б. 2005. Стратегічні ризики – нова парадигма стратегії національної безпеки України. *Стратегічна панорама*, № 1.

Гончаренко О., Джангулін Р., Лисицин Е. Громадянський контроль і система національної безпеки України // *Дзеркало тижня*, № 35 (410), 14–20 вересня 2002 року, <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/410/36086/>.

Гончаренко О., Лисицин Е. Методологічні засади розробки нової редакції концепції національної безпеки України. Серія “Національна безпека”, Випуск 4, 2001.

Дергачов О. Тези про міжнародне становище // *Дзеркало тижня*, № 29 (302), 22–28 липня 2000 року, <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/302/27890/>.

Капаріні М. 2004. Реформування сектору безпеки та розширення НАТО і ЄС. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working paper № 150, Geneva, October.

Кокошинський О. [віце-президент Атлантичної Ради України, голова Координаційної ради Громадської ліги Україна–НАТО]. Співпраця з НАТО як фактор зміцнення безпеки держави: досвід і перспективи України // *Економічний часопис—XXI*, № 3–4, 2005.

Кравченко В. Куди приїде нелегал? Росія затягує з підписанням угоди про реадмісію // Дзеркало тижня, № 34 (562), 3–9 вересня 2005 року, <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/562/51108/>.

Ліпкан В.А. Доктрина недержавного забезпечення національної безпеки України. Проект Міжнародної антитерористичної єдності (IAU) та Національної академії внутрішніх справ України.

Міністерство оборони України. Біла книга—2005. Оборонна політика України.— Київ, 2006.

Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Конференція “Не дивлячись на проблеми, ГУАМ існує і прагне розвиватися”, 15 квітня 2005 року.

Національний інститут проблем міжнародної безпеки. 2005. Висновки міжнародної конференції “Актуальні проблеми реформування сфери безпеки і оборони України”, 11–12 травня 2005 року, Київ.

Нестеров О. 2004. Стандарти НАТО та проблеми сумісності Збройних Сил України.

Павлів В. Балто-Чорноморська дуга. Чергова ризикова спроба. Інститут масової інформації, 30 серпня 2005 року.

Перепелиця Г.М. 2001. Воєнна безпека України на межі тисячоліть / за ред. Перепелиці Г.М. Актуальні проблеми воєнної політики України.

Перепелиця Г. 2004. Оборонна реформа в Україні. Щорічник Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки Національного інституту стратегічних досліджень.

Поляков Л. 2004. Шлях України до НАТО: крок вперед, крок назад, стрибок на місці, Громадське радіо, 8 червня 2004 року.

Поляков Л. 2004. Воєнна політика України: конструктивна невизначеність? Національна безпека і оборона, Центр Разумкова, № 8 (56).

Порошенко П. “Силові структури подекуди створюють загрозу національній безпеці” // Українська правда, 4 серпня 2005 року, <http://pravda.com.ua/news/2005/8/4/32180.htm>.

Рудяков П., Ковальова О. Стратегічні напрями зовнішньополітичного розвитку України. Національний інститут стратегічних досліджень.

Соболев А.А. 2003. Нові загрози регіональній безпеці та Україні після другої хвилі розширення НАТО та механізми їх нейтралізації. Доповідь на Міжнародній конференції “Євроатлантична інтеграція України: регіональний вимір”, Львів, 20–21 березня 2003 року.

Соскін О. “Україна: стратегічний вибір геополітичної моделі. Інститут трансформації суспільства” // Економічний часопис № 6’97.

Сунгуровський М. 2004. Оборонно-промисловий комплекс України: Проблемні питання розвитку, № 8 (56).

Український клуб. Засідання з теми “Національна безпека України після листопада 2004 року: нові виклики та відповіді”. Прес-реліз від 10 грудня 2004 року.

Шангіна М., Поляков Л. Правоохоронні органи в Україні: контрольована безконтрольність // Дзеркало тижня, № 23 (498), 12–18 червня 2004 року, <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/498/46798/>.

