

БЕЗПЕКА УКРАЇНИ У ХХІ СТОЛІТТІ: ВИКЛИКИ ТА ПОТРЕБИ В КОЛЕКТИВНИХ ЗАХОДАХ

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

УКРАЇНА В ДИНАМІЧНОМУ ОТОЧЕННІ

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

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

Готовність РФ до застосування жорстких заходів, попри економічні втрати та погіршення міжнародного іміджу, заради досягнення політичних цілей з новою силою продемонстрована під час “газового конфлікту” в січні 2009р. Попри негативні економічні наслідки світової кризи, дії Кремля стають дедалі агресивнішими у просуванні власних інтересів. “Перемоги” в російсько-грузинському конфлікті та в “газовій війні” додають упевненості Росії в діалозі з ЄС, НАТО та США. Кремль відкрито розглядає пострадянський простір як виняткову зону власних інтересів. Посилюється підтримка сепаратистських рухів, експансія російського капіталу в українську економіку додає нових важелів як економічного, так і політичного впливу Росії. За цих умов Україні в найближчій перспективі не варто розраховувати на появу в політиці Росії внутрішніх стримуючих факторів. Існує ризик збройного інциденту внаслідок імпульсивних дій однієї зі сторін у місцях дислокації об'єктів ЧФ РФ.

Відсутність єдиної принципової позиції євроатлантичної спільноти та ефективних відповідей на нові та трансформовані старі загрози регіональній безпеці посилюють відчуття країнами Центральної і Східної Європи (ЦСЄ) вакууму безпеки. Це стосується питань як воєнної, так і невоєнної безпеки: невизначеність у зв'язку з припиненням Росією участі в Договорі про звичайні збройні сили в Європі; спори з Росією

навколо питань ПРО, нездатність ЄС ефективно забезпечити спільну енергетичну безпеку, ознаки намагання ЄС, НАТО та США відновити співробітництво з Росією, нехтуючи інтересами країн ЦСЄ. Наслідками такої політики може стати зменшення впливу євроатлантичної спільноти на процеси розвитку демократії, зміцнення безпеки та стабільності у Східній Європі. Так, зміну формату відносин Україна-НАТО (запровадження Річних національних програм – РНП) певна частина українського істеблшменту та політичних сил намагаються представити як прагнення Альянсу до зниження рівня співробітництва.

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

- **Набуває реальних ознак загроза виникнення внутрішнього конфлікту**, спричиненого зростанням розриву між елітою та суспільством, масовим зuboжінням громадян, втратою довіри до влади. Як влада, так і опозиція неспроможні ефективно протидіяти таким тенденціям, а іноді зацікавлені у збереженні таких тенденцій як аргументу в боротьбі з політичними опонентами. Протести на економічному підґрунті, за умови розпалювання українськими політиками існуючих протиріч і цілеспрямованого зовнішнього впливу, можуть перерости в сепаратистські заворушення. Крім відомих проблем Криму, зростають ризики дестабілізації ситуації на Південному Сході та в окремих західних регіонах України, де до чинників різкого економічного спаду, цілеспрямованого маніпулювання суспільною свідомістю, провокаційних дій деструктивних політичних сил додається криміналізація враженого кризою суспільства.
- **Продовжується руйнація життєво важливих інститутів держави**, в т.ч. системи судочинства та національної безпеки. Призначення на ключові посади міністерств і відомств відбувається за принципами політичної та особистої лояльності.

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



Подвійний політичний і ресурсний тиск, під яким перебувають службовці, зумовлює політизацію державних органів влади та підвищує корумпованість державної служби. Спостерігається поєднання політичного та міжвідомчого протистояння, яке негативно впливає на й без того слабку міжвідомчу взаємодію.

- **Легітимність демократичної системи ставиться під сумнів** через нездатність влади протистояти кризі. Активна присутність російських ЗМІ в українському інформаційному просторі дозволяє пропагувати переваги російської “авторитарної стабільності” над українським “демократичним хаосом”. У суспільстві послідовно формується запит на “сильну руку”, а критично низький рівень довіри до діючої політичної еліти створює передумови приходу до влади радикальних політичних сил вже на наступних виборах. З іншого боку, значна частина громадян не готова до заміни існуючої в Україні політичної системи – недосконалої, але такої, що забезпечує демократичні вибори, свободу преси, відкрите обговорення політичних ідей і поглядів – на авторитарну. Спроба здійснення політики “сильної руки” в Україні може створити додаткову напруженість всередині суспільства, а також між політичною елітою та певною частиною суспільства, що призведе до зниження стабільності в країні.
- **Загроза “дефолту суверенітету”** може стати наслідком комбінації та взаємного впливу внутрішніх соціально-економічних проблем, слабкості влади та зовнішніх впливів. “Дефолт суверенітету” несе загрозу зміни фундаментальних засад української державності та непрогнозовані наслідки для регіональної безпеки і стабільності.
- **Критичний стан обороноздатності.** Відчуття безперспективності чинної оборонної політики за відсутності надійних зовнішніх гарантій безпеки спонукає до пошуку альтернативних рішень, зокрема нарощування чисельності Збройних Сил або створення нових засобів стримування (аж до відновлення ядерного потенціалу). Такі ідеї знаходять підтримку в певних колах без належної оцінки їх реалістичності, ефективності або можливих непрогнозованих негативних наслідків. Зокрема, сьогодні Збройні Сили України, враховуючи їх чисельний склад, кількість і якісний стан озброєнь перетнули межу, за якою ще можна повернути процес їх трансформації у зворотному напрямі.
- **Проблеми міжвідомчої координації стали критичним фактором системи державної влади.** Глобальна криза продемонструвала, що Україна є суб’єктом ризиків глобалізації, але не має достатніх можливостей впоратись із ситуацією усередині країни та важелів просування власних інтересів на зовнішній арені. Неєфективність органів виконавчої влади, слабка координація з боку таких ключових органів, як РНБО та МЗС через активне використання їх можливостей у внутрішньополітичній боротьбі значно ускладнює можливості міжнародного співробітництва України, в т.ч. отримання консультативної і технічної допомоги. Неєфективне використання механізмів міжнародних консультацій сприяє поступовій маргіналізації української влади. Завдання якісної та скоординованої підготовки першої Річної національної програми у визначені терміни стало для України черговим тестом на здатність мобілізувати можливості держави на досягнення важливих цілей. Результати цього тесту на сьогоднішній день можна віднести скоріше до негативних.

Погіршення міжнародного іміджу України і зниження здатності влади до налагодження діалогу

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

ПРІОРИТЕТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЗАХОДИ З ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

У Документі, підготовленому в жовтні 2008р., були визначені дев’ять пріоритетних напрямів національної безпеки, головними з яких є: зміцнення незалежних демократичних інститутів, оборонні можливості, консолідація суспільства, політика стосовно Росії, енергетична безпека. У Документі також підкреслено, що в найближчій перспективі, з огляду на жорсткі економічні та політичні обмеження, потрібна неупереджена оцінка результативності державної політики – з метою своєчасного її коригування та мобілізації ресурсів на досягнення відчутних змін. Представники громадянського суспільства та державного сектору безпеки повинні стати ініціаторами більшості запропонованих заходів, не чекаючи на ініціативу політиків, але розуміючи необхідність підтримки на політичному рівні.

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

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

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

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

- заходи з оздоровлення фінансово-кредитної системи України та подолання негативних тенденцій у валютній системі з урахуванням потреб захисту найбільш постраждалих і незахищених верств населення, підвищення їх довіри до банківської системи;
- реструктуризація бюджету з метою зменшення та забезпечення покриття бюджетного дефіциту;
- реструктуризація зовнішніх боргів, врахування всіх боргових зобов’язань – як у державному, так і в



корпоративному секторі – з метою, *по-перше*, запобігання дефолту, *по-друге*, уникнення непередбачуваних шоків на внутрішньому валютному ринку;

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

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

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

Відновлення дружніх відносин з Росією. Політика України стосовно Росії має базуватися на прагматизмі. Підтримання якомога кращих відносин з Росією прискорить процес європейської та євроатлантичної інтеграції шляхом зниження політичної напруженості як в Україні, так і між партнерами в ЄС і НАТО. З огляду на те, що нормалізація відносин між Росією та Україною на принципах рівноправного партнерства між двома суверенними державами є проблематичною, Україні необхідно шукати шляхи інтегрування своєї політики з підходами ЄС і НАТО до пошуку партнерських відносин з Росією на засадах взаємовигідного співробітництва. З цією метою, Україні необхідно:

- знизити рівень конфліктності українсько-російських відносин у питаннях енергетики, Криму, російської мови, членства в НАТО шляхом превентивних заходів та запобігання дипломатичним демаршам. Уникати зайвих публічних декларацій стосовно

виводу Чорноморського Флоту РФ у 2017р., вживаючи максимальних заходів із врегулювання питань перебування ЧФ на території України;

- відновити двосторонні контакти у сферах співробітництва, що становлять інтерес для ключових українських і російських бізнес-груп;
- розробити довгострокову стратегію та відповідні інструменти конструктивних українсько-російських відносин через мережу економічних, суспільних і персональних зв’язків. Використовувати можливості механізму консультацій (за необхідності – неформальних) з партнерами ЄС і НАТО, які мають відповідний досвід;
- координувати свої кроки із заходами ЄС і НАТО з метою успішного налагодження відносин з Росією, намагаючись при цьому максимально захищати важливі національні інтереси України.

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

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

Підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки та обороноздатності. Події у Грузії підтвердили, що країна, яка обрала орієнтовану систему колективної безпеки, весь час до остаточного вступу до такої системи, за відсутності гарантій безпеки на етапі трансформації, матиме “дефіцит безпеки” за наявності потенційного (а у випадку Росії – цілком реального) противника.

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

Слід вжити заходів із зменшення політизації діяльності правоохоронних органів (зокрема спеціального призначення) та налагодження механізмів їх координації. Необхідно посилити пріоритетність



завдань протидії зовнішнім загрозам у діяльності українських спецслужб, продовжити реформування розвідувальних і контррозвідувального органів відповідно до законодавчо визначених пріоритетів.

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

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

РЕКОМЕНДАЦІЇ СТОСОВНО ПОДАЛЬШОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА-НАТО

Удосконалення підходів і впровадження дієвих механізмів формування та реалізації РНП

Успішне виконання РНП можливе за умов:

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

Досягнення політичного консенсусу стосовно співробітництва Україна-НАТО

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

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

Розвиток оборонних можливостей

Співробітництво Україна-НАТО стало одним із рушіїв оборонної реформи, сприяло оптимізації

структури Збройних Сил, удосконаленню системи управління військами, підвищенню професійності військовослужбовців, досягненню взаємосумісності та євроатлантичних стандартів.

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

Поглиблення діалогу та підвищення рівня співробітництва Україна-НАТО

- Більш інтенсивне використання механізму консультацій з широкого спектру питань безпеки не лише загальних, але й оперативного порядку (наприклад, “газовий конфлікт”, “шпигунський скандал” з Румунією).
- Розширення стратегічного діалогу на офіційному, академічному, суспільному рівнях з метою досягнення спільного розуміння принципів євроатлантичної солідарності, відповідальності національних урядів за прийняття рішень, умов, за яких країна, яка не є членом Альянсу, може розраховувати на західну допомогу, а також визначення механізмів отримання такої допомоги.

Посилення ролі громадянського суспільства

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

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