

ОБОРОННА РЕФОРМА: ПЕВНІ УСПІХИ, НЕПЕВНІ ПЕРСПЕКТИВИ



Олексій МЕЛЬНИК,
провідний експерт воєнних програм
Центру Разумкова

Процес реформування та розбудови сектору безпеки в Україні триває вже майже два десятиліття. Існують різні оцінки досягнутих успіхів на шляху створення демократичної, ефективної, економічно необтяжливої системи забезпечення захисту незалежності, суверенітету, територіальної цілісності країни та надійної безпеки громадян. Водночас, існує загальне усвідомлення, що робота в цьому напрямі не завершена й попереду ще довгий і важкий шлях. Сектор безпеки і оборони України потребує змін – і не лише тому, що змінюється безпекове середовище.

Класичне і найпростіше визначення терміну “реформа” це – “здійснення змін з метою покращення”. Отже, реформа може розглядатися як проект змін з чітко визначеними термінами початку та завершення, кінцевою метою і бюджетом. З огляду на тривалість, масштаби і складність змін у секторі безпеки і оборони, було б наївним очікувати повного задоволення результатами навіть за умови, коли б все відбувалося відповідно до початкового плану – оскільки, знову ж, надзвичайно швидко змінюється безпекове середовище. Водночас, мають бути результати – що піддаються оцінці – по завершенню кожного етапу.

Метою цієї статті є стисла оцінка прогресу в реформуванні Збройних Сил (ЗС) України та розбудові цивільного демократичного контролю. Попри загальновідому інформацію про те, що реформування інших структур сектору безпеки є не менш проблемним, а їх ефективне функціонування – іноді більш важливим для забезпечення національної та особистої безпеки громадян, головна увага зосереджена на проблемах оборонної реформи з огляду на її масштабність і вартість.

Історична довідка, або передісторія проблеми

Процес розвитку ЗС України офіційно ділиться на чотири етапи: I етап (1991-1996рр.) – формування основ ЗС України; II етап (1997-2000рр.) – подальше будівництво; III етап (2000-2005рр.) – реформування та розвиток; IV етап (2006р. – теперішній час) – розвиток.

I етап характеризувався одночасним запровадженням структури адміністративного контролю, створенням нормативно-правової бази, скороченням структур і чисельності ЗС. Верховна Рада України, ухваливши 24 серпня 1991р. відповідну Постанову,

підпорядкувала собі “всі військові формування, що дислокуються на території республіки”¹ та започаткувала створення Міністерства оборони та, відповідно, ЗС. Перші спроби реформування, або ж трансформації військового угруповання колишньої Радянської армії, полягали переважно в безсистемному скороченні за відсутності чіткого стратегічного бачення майбутньої моделі національного війська. Масштаби скорочення були безпрецедентними: за п’ять років були звільнені 410 тис. військовослужбовців, розформовані 3 500 військових структур². Пізніше було визнано, що, допущені протягом I етапу помилки, суттєво ускладнили подальші реформи.

¹ Постанова Верховної Ради України “Про військові формування на Україні” №1431 від 24 серпня 1991р.

² Інформація розділу “Історія”. – Офіційний сайт Міністерства оборони України; www.mil.gov.ua



II етап можна назвати початком системного процесу створення ЗС. Він розпочався після затвердження Державної Програми будівництва та розвитку Збройних Сил України до 2005р. Протягом цього етапу (1997-2000рр.) значного вдосконалення зазнала нормативно-правова база, що створювало можливості успішного виконання Програми. Водночас, через низку причин, насамперед, політичного, фінансового та методологічного характеру Програма втратила актуальність задовго до завершення. У 2000р. вона була “модифікована” в Державну програму будівництва і розвитку Збройних Сил України на період до 2005р.

Через брак стратегічного бачення та належного досвіду, процес змін мав переважно еволюційний характер. Як зазначив “патріарх” української безпеки В.Горбулін:

“Замість концентрації своїх зусиль на формуванні нового обрису армії, українські військові наполягали на збереженні 4 000 танків, більше 1 000 літаків, 1 000 артилерійських систем та багато іншого, що дісталось Україні за Договором про звичайні озброєння. Наші військові всерйоз розмірковували про готовність української армії здійснювати оборону по периметру кордонів держави аж до початку нового тисячоліття... За рахунок штучно роздуті організаційно-штатної структури армія фактично не могла реформуватися протягом багатьох років... реальні адміністративні кроки з реформування армії почалися лише на межі 2002-2003 років”³.

III етап здійснювався в рамках оновленої Програми, головною метою якої було створення сучасної моделі ЗС – “оптимальних за чисельністю, мобільних, добре озброєних, всебічно забезпечених і навчених військ (сил), спроможних виконувати покладені на них завдання...”. У грудні 2005р., Колегія Міністерства оборони, даючи оцінку виконання Програми, засвідчила: “головні заходи в цілому виконані – що створює достатнє підґрунтя для наступного етапу воєнної реформи”⁴. Іншими словами – *головним здобутком реформи стало створення підґрунтя для реформи.*

Попри факт часткового задоволення досягнутими результатами, слід визнати, що “створення достатнього підґрунтя” вже є суттєвим прогресом на шляху до реформ. Не менш суттєвого прогресу було досягнуто на шляху створення системи цивільного демократичного контролю над сектором безпеки – з огляду на його повну відсутність на початку цього шляху. Україна набула необхідного досвіду, насамперед, навчаючись на власних помилках і завдяки плідному міжнародному співробітництву. НАТО постійно

надавав експертну допомогу, консультації та різноманітну підтримку реформі сектору безпеки України. Починаючи з 1998р., ключовим форматом таких заходів стала Спільна робоча група Україна-НАТО з питань воєнної реформи. Українські військові брали активну участь у міжнародних миротворчих операціях і спільних військових навчаннях із західними партнерами. Майже 2 000 українських військовослужбовців були залучені до навчання за різноманітними міжнародними військовими програмами і ще близько 1 000 цивільних працівників силових структур – за програмою професійного розвитку під егідою НАТО.

Сучасний стан і перспективи

IV етап здійснюється в рамках Державної програми розвитку Збройних Сил на 2006-2011рр. (далі Програма 2006-2011). Серед головних особливостей її розробки була наявність вихідних даних для середньострокового планування – насамперед, прогноз ресурсного забезпечення. Вперше для ЗС були визначені “не лише загальні завдання захисту суверенітету та територіальної цілісності України”, а й їх детальний перелік відповідно до конкретних сценаріїв, а також – конкретні терміни підготовки, необхідні сили та засоби для виконання завдань. Програма 2006-2011 оцінювалась як реалістична “з точки зору існуючих і потенційних загроз, завдань Збройних Сил і ресурсних можливостей держави”⁵.

Серед інших нововведень, Програма 2006-2011 визначила нові терміни завершення переходу на контрактний спосіб комплектування – 2010р., замість 2015р. Більшість (44 із 47) заходів, передбачених відповідною Державною програмою переходу⁶ мали бути виконані до кінця 2010р. – тобто, за умови належного та своєчасного фінансування, перспективи переходу до нового принципу комплектування виглядали цілком реалістичними⁷.

Через два роки виконання Програми 2006-2011, Міністерство оборони звітувало про “глибинні системні зміни, спрямовані на ... побудову в Україні сучасної армії, адаптованої до нових викликів у сфері безпеки, готової до виконання завдань за призначенням та участі в міжнародному військовому співробітництві”⁸. Але ще через два роки, у 2010р., МО вже змушене було визнати, що “внаслідок об’єктивних причин протягом року темпи виконання основних заходів Державної програми було уповільнено. Проте вдалось уникнути поширення деструктивних процесів у військах (силах) та зберегти потенціал для продовження реформ у наступні роки”⁹. Отже, виявляється, що навіть наявність якісної деталізованої програми не є гарантією успіху.

Чому так? Чому чинна програма принесла обмежені результати, а за окремими напрямками – фактично

³ Горбулін В. Без права на покаяние. – Харьков, 2009, с.100-101. Переклад Центру Разумкова.

⁴ Біла книга 2005: Оборонна політика України. – Київ, 2006, с.9.

⁵ Там само, с.22-23.

⁶ Державна програма переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, затверджена Указом Президента України №348 від 17 квітня 2002р.

⁷ Докладно див.: Куди крокує професіоналізація Збройних Сил України? Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2008, №5, с.2-51.

⁸ Біла книга 2007: Оборонна політика України. – Київ, 2008, с.9.

⁹ Біла книга 2009: Збройні Сили України. – Київ, 2010, с.9.

провалена? Попри суттєві досягнення протягом 2005-2006рр., оборонна реформа згодом “загальмувала”, а в таких сферах, як комплектування, бойова підготовка, модернізація військової техніки та озброєнь, соціальний захист військовослужбовців, стали очевидними ознаки деградації. Відповідь на поверхні: переважно фінансові обмеження в поєднанні з іншими негативними факторами зробили поточну реформу заручницею тих самих проблем, що перешкоджали попереднім спробам реформування.

Ці негативні фактори, що заважають успішному впровадженню оборонної реформи, залишаються майже незмінними. *По-перше*, проблеми політичного характеру, а саме – другорядність оборонних питань для влади та відсутність сильної політичної волі, розуміння обов’язку та персональної зацікавленості на найвищому рівні держави у здійсненні реформ. *По-друге*, низька ефективність механізмів стратегічного планування, менеджменту, міжвідомчої координації, що перешкоджає визначенню пріоритетів, концентрації ресурсів для досягнення найважливіших цілей і наступному чесному та прозорому звіту про досягнуті результати. *По-третє*, як фактор і як наслідок двох попередніх – нераціональне застосування людських і матеріальних ресурсів, неналежне фінансування та неефективне використання обмежених бюджетних коштів.

2010р. – ще один важливий етап для ЗС України. Планується завершення до кінця року Стратегічного оборонного огляду (СОО), за результатами якого очікуються чіткі відповіді на критично важливі питання стосовно:

- оцінки безпекового середовища та тенденцій його розвитку на період до 2025р.;
- майбутніх викликів і загроз національній безпеці України;
- національних інтересів у сфері безпеки і оборони;
- необхідних заходів захисту національних інтересів у сфері безпеки і оборони;
- визначення необхідних оборонних спроможностей захисту національних інтересів.

Надавши відповіді на зазначені питання, СОО сприятиме розробці повноцінної стратегії майбутнього розвитку всього сектору безпеки та кожної з його складових. Наступним кроком стане визначення обрису ЗС та інших структур сектору безпеки, їх чисельності, техніки та озброєнь, необхідних для виконання визначених завдань у сфері забезпечення безпеки і оборони країни. Очікується також, що за результатами цієї роботи, буде затверджена нова державна програма оборонної реформи на період 2011-2016рр.

Слід зазначити, що існують щонайменше дві серйозні підстави для песимізму з приводу справжньої цінності результатів СОО.

По-перше, нова українська влада вже фактично внесла серйозні корективи до зовнішньополітичного та безпекового курсу країни. Більшість заходів СОО

були здійснені, коли Україна ще мала намір приєднатися до системи колективної безпеки. Варто зазначити, що перший Оборонний огляд у 2003-2004рр. здійснювався за підтримки Міжнародного секретаріату НАТО. За його результатами у 2004р. був оприлюднений Стратегічний оборонний бюлетень на період до 2015р. та затверджена нова Воєнна доктрина України. Відразу після президентських виборів у 2005р. до Воєнної доктрини були внесені зміни стосовно здійснення “політики євроатлантичної інтеграції, кінцевою метою якої є вступ до НАТО”, а євроатлантична інтеграція стала підґрунтям оборонної реформи на наступні п’ять років. Наразі можуть з’явитися серйозні питання стосовно відповідності вже зроблених змін новому стратегічному баченню політичного керівництва країни. Отже, схоже, що оцінки та висновки СОО потребують суттєвого коригування.

По-друге, однією з головних перешкод на шляху ефективного здійснення та своєчасного завершення СОО залишається відсутність прогнозних показників економічного розвитку. Аналіз інформації про підготовлений Міністерством фінансів України проєкт Постанови Кабінету Міністрів “Про прогнозні показники видатків із загального фонду державного бюджету на потреби оборони на період до 2023р.” дає ще менше приводів для оптимізму. Проєктом передбачене зростання гарантованого оборонного бюджету (основний фонд) з 9,6 млрд. грн. у 2011р. до 15,9 млрд. грн. у 2023р., що на практиці означатиме “консервацію” сьогоdnішнього рівня недофінансування на наступні роки. Якщо такий проєкт стане документом, то українським військовим слід забути про будь-який розвиток. Згідно з міжнародною практикою, оборонний бюджет має розподілятися приблизно за наступними пропорціями: 50% – на утримання армії, 50% – на розвиток: бойову підготовку, модернізацію, закупівлю озброєнь і розвиток інфраструктури, чого ніколи не було в українських ЗС. У 2009р. 84% оборонного бюджету було спрямовано на “продання”, а решта: 9% – на бойову підготовку та 7% – на розвиток¹⁰.

Слід також нагадати, що в Оборонному бюлетені 2004р. передбачалось істотне скорочення чисельності особового складу та озброєнь. Загальна чисельність ЗС була визначена на рівні 105 тис. осіб на кінець 2009р.¹¹ Згодом це рішення неодноразово переглядалось і сьогодні загальна чисельність ЗС складає 200 тис. осіб, у т.ч. 50 тис. цивільних. Крім того, передбачається збільшення до кінця 2010р. чисельності військовослужбовців ще на 9 000 за рахунок зменшення цивільного персоналу¹².

Отже, виникає найголовніше питання, що турбує багатьох українських експертів: “Як за таких умов можуть розвиватися ЗС?”¹³. Існує два або три можливих варіанти. *Перший* – збільшити вдвічі оборонний бюджет, що малоімовірно, особливо, під час фінансово-економічної кризи. *Другий* – скоротити наполовину чисельність армії, що також матиме величезну ціну у фінансовому та гуманітарному вимірах. І, нарешті, *третій* – найбільш імовірний – утриматися від будь-яких радикальних кроків, розробити чергову

¹⁰ Докладно див.: Коментарі Є.Шелеста. – Оборонний вісник Центру воєнної політики та політики безпеки, 2010, №5, с.15.

¹¹ Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015р. – Київ, 2004, с.54.

¹² Біла книга 2009: Збройні Сили України..., с.79.

¹³ Див., наприклад: виступ Є.Шелеста “Збройним Силам потрібні реалістичні пріоритети та ресурси”, вміщений в цьому виданні, с.50.



державну програму, на яку чекатиме доля всіх її попередниць. Ситуація – майже безвихідна. Настав час для нової влади продемонструвати здатність – якщо вона справді має волю та бажання – знайти нові рішення для розв’язання надзвичайно складної та важливої для країни проблеми.

Цивільний контроль: право нагляду без відповідальності

Україна досягла значних успіхів у розбудові цивільного демократичного контролю над сектором безпеки і оборони. Але ці успіхи є значними лише в порівнянні з початком 1990-х років, коли цивільного демократичного контролю не було зовсім. Як зазначалося вище, створена солідна законодавча база, що дозволяє здійснювати цивільний демократичний контроль відповідно до міжнародних норм і кращих демократичних традицій. Сектор безпеки і оборони України загалом став більш відкритим і прозорим для громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Силові структури формально деполітизовані та є об’єктами парламентського і громадського контролю. Заснована позитивна практика співробітництва між структурами громадянського суспільства та сектору безпеки в різних форматах, у т.ч. через громадські ради при міністерствах і відомствах. Але, стан справ ще далекий від досягнення стандартів провідних демократичних країн у цій сфері.

Ще у 2000р. експерти Центру Разумкова у відповідному дослідженні зробили оцінку ефективності цивільного демократичного контролю в Україні за п’ятьма базовими критеріями. Ці критерії охоплювали не лише право цивільної влади на отримання інформації та нагляд, але й відповідальність за визначення функцій і завдань силовим структурам, створення нормативно-правової бази забезпечення їх діяльності, визначення їх структури та чисельності, забезпечення необхідними ресурсами, розробку довгострокових програм розвитку відповідно до потреб і можливостей держави, а також забезпечення правового та соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей¹⁴. За результатами зазначеного дослідження експерти дійшли висновку, що “попри помітні здобутки, Україні ще не вдалося побудувати надійну систему цивільного контролю над воєнною сферою, з чітким розмежуванням повноважень між цивільними і військовими. Стан цивільного контролю ... не можна визнати задовільним, оскільки порушується один з головних його принципів – відповідальність цивільних за рівень ефективності силових структур”¹⁵. Сьогодні, 10 років потому, слід визнати, що за цей час майже нічого не змінилося.

Висновки

Отже, оборонна реформа в Україні нагадує “довгобуд” – витратні безкінечні спроби побудувати “сучасну професійну армію” без належного

фінансування. Більше того, щонайменше перші 10 років будівництва (чи перебудови) здійснювалися іноді за відсутності “проєкту”, а коли такий був, то пізніше з’ясувалося, що він неправильний.

Протягом майже двох десятиліть діяльності та розвитку ЗС України були певні успіхи та численні проблеми. Прагнучи дати підсумкову оцінку, **слід визнати відкрито та чесно, що на цей час оборонна реформа зазнала провалу.** У Білій книзі-2009 тодішній виконуючий обов’язки Міністра оборони рапортував, що “українська армія здатна виконати свою основну конституційну функцію – захист державного суверенітету та територіальної цілісності і недоторканності кордонів України”¹⁶. Лише через кілька місяців Верховний головнокомандувач заявив, що “Збройні Сили України обмежено готові до виконання завдань за призначенням”¹⁷. Чи було це – заяви про готовність і неготовність – несподіванкою хоч для одного експерта, чи українського військовослужбовця? Очевидно, що ні. Все й так зрозуміло. Хоча для багатьох експертів, військовослужбовців і просто платників податків важливо знати, де зараз знаходиться той показник готовності до оборони за 10-бальною шкалою між “неготові” та “готові”.

Настав час нового Президента – Верховного головнокомандувача та його команди усвідомити щонайменше три фундаментальні принципи демократичного контролю: (1) підпорядкованість військових цивільним; (2) відповідальність цивільного керівництва за ефективність силових структур; (3) підзвітність військового та цивільного керівництва країни перед громадянами.

Головними факторами, що можуть забезпечити успіх реформам і розвитку сектору безпеки, залишаються:

- сильна політична воля, персональні обов’язок і бажання на найвищому політичному рівні;
- персональна підзвітність і відповідальність на всіх рівнях;
- ефективне управління та міжвідомча координація;
- відкрите, чесне та об’єктивне інформування суспільства про досягнуті результати.

Реформи повинні супроводжуватися постійною аналітичною підтримкою розробки та виконання, періодичним аналізом і своєчасним коригуванням програм і планів. І, на завершення, амбіції повинні відповідати ресурсам, а в разі невиконання затвердженої Державної програми повинна наставати невідворотна персональна відповідальність тих, хто не забезпечив її ресурсами, не домігся ефективного використання виділених коштів, чи виявився неспроможним забезпечити досягнення визначених цілей. ■

¹⁴ Докладно див.: Демократичний цивільний контроль над воєнною сферою в Україні: на шляху від форми до змісту. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2000, №11, с.2-45.

¹⁵ Там само, с.42.

¹⁶ Біла книга 2009: Збройні Сили України..., с.6.

¹⁷ Послання Президента України В.Януковича до Українського народу 3 червня 2010р. – Офіційний сайт Президента України, www.president.gov.ua