

Криза оборонної реформи 2000-2010 років.

Нові умови, рішення, результати

Анотація

Представлене дослідження узагальнює низку тематичних розробок Регіонального філіалу НІСД в м. Дніпропетровську з основних аспектів оборонної реформи, якості її нормативно-правового забезпечення, передумов та чинників кризових явищ, методичних підходів і механізмів вирішення ключових проблем.

Хроніку розвитку основних подій та їх параметричне вираження представлено в офіційних оцінках Міністерства оборони й трактовках національних і європейських експертів.

У динаміці розвитку кризової ситуації визначено тенденції змін основних показників оборонної сфери. Аналіз реформи надано як у концептуальному плані, так і в координатах намічених Стратегією національної безпеки України напрямів розвитку Воєнної організації і Збройних Сил – за станом їх реалізації на кінець 2009 року.

Особливий акцент зроблено на параметрі чисельності Збройних Сил, як факторі реформування, обороноздатності й політики безпеки.

Виділено основні чинники впливу, проаналізовано їх передумови й показано доцільні шляхи вирішення проблем.

Розглянуто ініціативи й рішення нового політичного керівництва держави та проаналізовано стан їх виконання. У контексті його настанов і завдань запропоновано першочергові заходи подолання кризи оборонної сфери.

Криза оборонної реформи 2000-2010 років.

Нові умови, рішення, результати

Аналітична доповідь

Вступ

Гучні заяви про те, що Воєнна організація держави перебуває у стані глибокої кризи і потребує рішучого втручання з метою його подолання, пролунали ще десять років тому. Така оцінка обумовлювалася її надлишковою структурою і чисельністю, обтяжливістю для економіки держави, необґрунтованими диспропорціями в розвитку силових структур, незадовільним станом озброєння і військової техніки, низькою боєздатність військових формувань¹.

Незважаючи на пряме кореспондування цієї кризи з можливістю втрати обороноздатності та суверенітету, адекватної реакції з боку воєнно-політичного керівництва держави не було ні відразу, ні згодом. Більше того, переважна більшість проблем оборонної сфери тільки накопичувалася з роками і набувала масштабності.

У прийнятій у 2007 році Стратегії національної безпеки України в низці виділених викликів та загроз до воєнних відносилась “невідповідність сектору безпеки України потребам суспільства”. Визначальним чинником, який “ставить під загрозу можливість виконання ... завдань оборони держави”, виділено “критичний стан озброєння та

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

військової техніки, низький рівень забезпечення та підготовки Збройних Сил України”.

Таке зізнання офіційно підсумувало результати оборонної політики держави за півтора десяти років, і у стратегічному плані, по-суті, стало визнанням неспроможності вищого керівництва держави управляти цими процесами та ставило невідкладні завдання з чітко визначеними умовами.

Але вже у 2008 році експерти відзначали, що стан озброєнь та військової техніки наблизився до критичної межі. На засіданні РНБО Президент В. Ющенко заявив, що до 2014 року Україна, зокрема, втратить бойову авіацію.

У 2009 році зрив державних планів реформування та технічного переоснащення Збройних сил став систематичним. Це стосувалося, насамперед, Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки. Бойова підготовка армії практично була зведена до тренувань перед парадом. Якщо у попередні (2007 і 2008 роки) наліт на одного бойового льотчика становив близько 40 годин, то у 2009 році практично весь оборонний бюджет пішов на утримання особового складу. На ремонт арсеналів і бойову підготовку практично нічого не залишилося. Про будь-який загальний наліт на одного льотчика мова не йшла взагалі. На мінімальному рівні вдалося утримати лише підготовку представників винищувальної авіації, які несуть бойове чергування в системі Повітряних Сил країни, а також екіпажів транспортної авіації.

Громадянський відгук на ситуацію, що склалась, виразився у результатах соціологічних досліджень, згідно з якими незахищеними від воєнної агресії себе вважали більше 34 % опитаних громадян України. При цьому причиною нездатності забезпечити мінімальні потреби армії 46,8 % респондентів вважали некомпетентність керівництва держави².

Європейську оцінку подій в актуалізованому Україною контексті співробітництва з НАТО дав відомий французький політолог: «співробітництво можливе за умови, що НАТО буде з ким співпрацювати, що у вас буде забезпечене мінімальне фінансування армії, й вона не розвалиться повністю. Наші військові в жаху від безвідповідальності ваших правителів у цьому плані»³.

Деякі підсумки поточного 2010 року свідчать про те, що процес деградації оборонної сфери, який склався за багатьма напрямками, переломити не вдалося, у тому числі через наслідки економічної кризи.

В організаційному плані представники Міністерства оборони заявляють про те, що до Воєнної організації (на відміну від початку 1990-их років) належать практично тільки Збройні сили, хоча завдання оборони покладаються й на інші силові структури⁴. А голова профільного комітету Верховної Ради вважає, що «насправді армії України вже немає. Її зруйнували разом з технікою, разом з кадровим потенціалом. Зруйнували й мораль»⁵.

Щодо перспективи, то на 2011 рік військове відомство у графах, що передбачають витрати на закупівлю нових зразків, модернізацію та продовження термінів експлуатації наявних озброєнь і військової техніки, фундаментальну науку, НДДКР, уперше в історії поставило прочерки. В проекті Державного бюджету, прийнятого 14.12.2010 р. у першому читанні, на розвиток ОВТ (розроблення і закупівлю) передбачено 350 млн грн (близько 2,7 % оборонного бюджету).

Фактичний стан озброєнь і військової техніки характеризується швидкими темпами втрати ресурсу технічної придатності. До 90 % бойових літаків і дві третини вертольотів

² Безпека очима громадян: від національної до особистої // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 2. – С. 47-56.

³ Франция в ужасе от состояния украинской армии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vpk.name/news/36601_franciya_v_uzhase_ot_sostoyaniya_ukrainskoi_armii.html.

⁴ Корендович В. Здобутки воєнної реформи та потреба взаємодії з громадським сектором // Національна безпека і оборона. – 2010. – № 4. – С. 48-49.

⁵ Денисенко Л. Гриценко в обійме, но только «если завтра война...» (Щотижневик 2000 від 5 листопада 2010 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.grytsenko.com.ua/press/view-hrytsenko-v-oboyme-no-tol-ko-esly-zavtra-voyna.html>.

не можуть піднятися в повітря, потребують ремонту та модернізації близько половини зенітно-ракетних комплексів і систем, більшість артилерійського озброєння, бронетанкової та автомобільної техніки – ремонту, понад 75 % бойових кораблів і суден не здатні виконувати завдання на морі. Бойову підготовку згорнуто. Льотчики літають по 4-5 годин на рік. У Сухопутних військах зі 100 солдат бойову підготовку проходять лише 4-5.

У вертикалі державного управління оборонною сферою з'явилися рецидиви невиконання рішень і указів Президента, втілення голосних декларацій лише на рівні слів. Так, у Плані заходів щодо підвищення рівня обороноздатності країни (як складової Державної програми економічного й соціального розвитку України на 2010 рік) з 12 намічених з терміном I-III квартал виконаним (станом на 10.11.2010 р.) може вважатися тільки один пункт, що стосується проекту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму використання земель оборони», та частково виконаним пункт, що стосується проекту закону «Про внесення змін до закону України «Про державний матеріальний резерв».

Дане дослідження узагальнює низку тематичних розробок Регіонального філіалу НІСД в м. Дніпропетровську, в яких аналізувалися основні аспекти оборонної реформи, якість її нормативно-правового забезпечення, передумови та фактори кризових явищ, висувалися рекомендації щодо методичних підходів і механізмів рішення деяких проблем.

Динаміка основних процесів розглянута також в контексті настанов і рішень нового керівництва держави.

1. Хроніка та основні чинники кризи. 2000-2009 роки

1.1. Офіційний аспект

У липні **2000 р.** в Україні була прийнята **Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року** (ДП ЗС 2005), і почався третій етап військового будівництва. Головною метою програми було створення за принципом оборонної достатності сучасної моделі Збройних Сил (ЗС) – оптимальних за чисельністю, мобільних, добре озброєних, всебічно забезпечених і навчених військ (сил), спроможних виконувати покладені на них завдання і водночас – не надто обтяжливих для держави.

Програма передбачала, зокрема, вдосконалення нормативно-правової бази діяльності ЗС, їх структури та управління, скорочення чисельності особового складу, кількості озброєнь і військової техніки (ОВТ), покращення підготовки військ (сил), впровадження контрактного принципу комплектування особовим складом. За ствердженнями розробників, вона встановлювала дієвий механізм реалізації основних – всебічно обґрунтованих заходів, який базувався на реальних ресурсах держави.

У **2003-2004 рр.** з метою приведення національної системи оборонного планування у відповідність до стандартів провідних країн світу та визначення шляхів подальшого розвитку ЗС був проведений **оборонний огляд**, за результатами якого виданий **Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року** (СОБ). Особливо підкреслювалося, що огляд проводився за методичною і консультативною допомогою експертів Міжнародного секретаріату НАТО та країн – членів Альянсу.

У червні **2004 р.** Указом Президента України була затверджена нова **Воєнна доктрина України**, яка мала стати основою для підготовки і прийняття воєнно-політичних і воєнно-стратегічних рішень, розробки програм і планів у воєнній сфері.

З метою запровадження єдиної військово-технічної політики була розроблена та затверджена **Державна програма розвитку озброєння та військової техніки на період до 2015 року**. Проте в ній, за визнанням самих військових, не вдалося збалансувати

потреби в модернізації техніки ЗС з реальними економічними можливостями держави, внаслідок чого передбачені в цій Програмі цілі були первісно недосяжними.

За період, що розглядається, чисельність особового складу ЗС скорочена з 416 тис. осіб у 2000 р. до 245 тис. у 2005 р. У межах виконання ДП ЗС 2005р. з бойового складу ЗС вилучено близько 2 000 застарілих і непрацездатних зразків ОВТ, ремонт або модернізація яких визнані економічно недоцільними. Проте наступним – новим військовим керівництвом ці результати не вважалися задовільними, оскільки наявні запаси військової техніки значно (а за окремими видами номенклатури більше ніж у два рази) перевищували реальні потреби ЗС.

Основними **чинниками стримування** на той час висувалися: відсутність протягом тривалого часу чітко визначених воєнно-політичних орієнтирів України та завдань ЗС, узгодженого механізму розв'язання проблем їх розвитку, а також хронічний брак фінансових ресурсів.

У загальному підсумку **ефективність третього етапу воєнного будівництва, що завершився у 2005, виявилася нижче запланованої**. За багатьма напрямками цілі програми не були досягнуті й вимагали коригування планів воєнної реформи та заходів забезпечення її результативності⁶. Разом з тим, на розширеному засіданні Колегії Міністерства оборони (МО) у грудні 2005 р. було визнано, що головні заходи Програми в цілому виконані, що створює достатнє підґрунтя для наступного етапу воєнної реформи.

Нові підходи до вирішення проблем оборонної сфери почали втілюватися у **2005 р.** – з приходом нового політичного керівництва держави. До «першочергових заходів» оборонної політики цього періоду належали:

– чіткість визначення воєнно-політичної орієнтації України, пов'язаної з вступом до НАТО;

– скорочення термінів строкової військової служби й повного переведення ЗС на контрактний принцип комплектування (з 2015 р. на 2010 р.);

– реалістичну оцінку загроз і визначення завдань ЗС;

– узгодженість з ресурсними можливостями держави;

– уточнення пріоритетів розвитку ОВТ.

У квітні 2005 р. до Воєнної доктрини внесено зміни щодо кінцевої мети євроатлантичної інтеграції України – вступ до НАТО.

За таких умов **вже на наступний рік після прийняття СОБ, закладені в ньому погляди на розвиток оборонної сфери, а також певні шляхи її перебудови, по суті, були визнані погано обґрунтованими й відхилені**.

У 2005 році українська армія вперше була профінансована в повному обсязі. При цьому прикладні дослідження були виконані повністю, а на модернізацію і закупівлю бойової техніки виділено близько 4 % оборонного бюджету. *На підприємствах українського оборонно-промислового комплексу закуплено та поставлено у війська 17 модернізованих танків Т-64 «Булат», 19 станцій розвідки, понад 550 засобів автомобільної, інженерної, навігаційної та іншої техніки.* Вдалося переламати сформовану традицію фінансування підготовки військ за залишковим принципом і в середньому на 40-50 % підвищити якість та ефективність їхньої бойової підготовки.

За результатами визначення нових потреб ЗС кардинально переглянуте й скорочене їх забезпечення особовим складом, матеріально-технічними й мобілізаційними ресурсами (за замовленням ОВТ – втриє, матеріальних засобів – в 3-4 рази, за їхньою номенклатурою – на 1500 одиниць, людськими ресурсами – у чотири рази). Скасоване державне замовлення на підготовку офіцерів запасу. Все це значно зменшило навантаження на державний бюджет.

У площині удосконалення управління оборонною сферою указами Президента створена Державна комісія з питань реформування ЗС, інших військових формувань і

⁶ Біла книга 2005: оборонна політика України. – К.: Заповіт, 2006. –134 с.

оборонно-промислового комплексу⁷, започатковане проведення **комплексного огляду сектору безпеки**, затверджені **Державна програма розвитку ЗС України на 2006-2011 роки** (ДП ЗС 2011) та **Державна програма розвитку озброєння і військової техніки на період до 2009 року**.

ДП ЗС 2011 характеризувалася як «реалістична з точки зору наявних і потенційних загроз, завдань ЗС і ресурсних можливостей держави». (Під час її представлення, як і СОБ, підкреслювалася допомога експертів країн – членів НАТО й Управління оборонного планування міжнародного секретаріату Альянсу).

З метою розвитку нормативно-правового забезпечення реформування й упорядкування діяльності Воєнної організації (ВО) держави були розроблені й прийняті закони України, що стосувалися СБУ, служби зовнішньої розвідки, Управління державної охорони, внесенні зміни до закону «Про загальний військовий обов'язок і військову службу»⁸.

Протягом 2005 року було завершено перехід до комплектування основних керівних посад МО переважно цивільним персоналом, розроблено нові положення про МО та Генеральний штаб (ГШ), в яких деталізовані їх завдання та функції.

З метою приведення інфраструктури ЗС у відповідність до реальних потреб проведено роботи з передачі або реалізації військових містечок, окремих будівель і споруд.

Проведено значну роботу з активізації міжнародного співробітництва.

До позитивних зрушень належало й впровадження в оборонному відомстві механізмів, спрямованих на попередження корупційних проявів і розкрадання військового майна, інших негативних явищ.

Для підвищення ефективності оборонного планування МО перейшло до програмно-цільового методу стратегічного планування за стандартами НАТО (один з напрямів і шляхів досягнення майбутнього обрису ЗС, передбаченого СОБ). Одним з базових документів, в якому використовувалась нова методологія, стала ДП ЗС на 2011 р., розроблена на основі СОБ.

До **основних проблем реформування ЗС**, які не вдалося вирішити у попередні роки, і напрями розв'язання яких означені в ДП ЗС 2011, було віднесено:

– низький рівень охоплення автоматизацією та інформатизацією органів військового управління;

– перевищення реальних потреб ЗС у чисельності особового складу (вирішення проблеми суперечило плановим показникам СОБ: 2006 р. – 160-175 тис., 2011 р. – 97-100 тис.);

– надмірність й функціональна недостатність системи матеріально-технічного забезпечення;

– незадовільний стан технічного оснащення: 80 % зразків ОВТ експлуатуються понад 15 років, а переважна частина основних озброєнь – фізично і морально застарілі;

– великі обсяги надлишкового озброєння і боєприпасів, утримання яких потребує значних ресурсів;

– невідповідність сучасним вимогам системи підготовки військ (сил);

– низькі темпи впровадження контрактного принципу комплектування.

У **2006 р.** основна діяльність МО і ГШ була зосереджена на кампанії професіоналізації армії, забезпечення міжвидової координації застосування військ, вивільнення МО і військових формувань (ВФ) від виконання невластивих їм функцій і

⁷ Указ Президента України № 1691/2005 від 02.12.2005 р.

⁸ «Про загальну структуру і чисельність СБУ» (від 20.10.2005 р.), «Про службу зовнішньої розвідки України» (від 01.12.2005 р.), «Про загальну структуру та чисельність Управління державної охорони України» (від 17.11.2005 г.), «Про чисельність Збройних Сил України на 2005 рік», «Про чисельність Збройних Сил України на 2006 рік», Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу"» (№ 2490-IV від 17.03.2005).

завдань⁹. Головним досягненням року визнано успішне виконання завдань ДП ЗС 2011, а також розроблення і затвердження Стратегічного замислу застосування ЗС. У останньому на основі аналізу воєнних загроз визначені сценарії розвитку подій і ситуацій застосування ВС, для яких визначено оптимальний комплекс сил і засобів, що забезпечать виконання завдань. На основі Стратегічного замислу затверджено Стратегічний план застосування ЗС, який узгоджує поставлені завдання і процес розвитку армії з економічними можливостями держави.

У 2006 р. на широкомасштабну програму модернізації ЗС виділено 6,5 % оборонного бюджету. Розпочаті роботи з модернізації літаків Міг-29 і Су-25, розробки нового бойового корабля класу «корвет», вітчизняного оперативного-тактичного ракетного комплексу, нової ракети класу «повітря-повітря».

Однак вже з другої половини року експертами зазначалося уповільнення процесу реформування, локальний характер досягнень, а на деяких напрямках і певний регрес¹⁰. Незважаючи на певні успіхи і подання у звітних документах МО¹¹ якості підготовки військ (сил) як достатньої, відповідні плани не були виконані у повному обсязі. **А інтегральний показник стану оборонної сфери – готовність ЗС до виконання поставлених перед ними завдань Президентом України (на засіданні РНБОУ 15.12.2006) визнаний незадовільним.**

Пріоритетні напрями розвитку ЗС на 2006 р.¹², що включали підвищення рівня підготовки військ, відновлення ОВТ, створення єдиної автоматизованої системи управління ЗС, контрактизацію армії (пріоритетність якої первісно суперечила рішенням МО про початок активної фази комплектування армії за контрактом лише з 2008 р. – у зв'язку з відсутністю відповідних ресурсів і недостатністю правового врегулювання), боротьбу з корупцією, залишилися без належного практичного наповнення. У цьому зв'язку загальний висновок МО за підсумками року, крім непереконливого визнання готовності ЗС до виконання завдань за призначенням, виразився лише у створенні необхідних умов для наступного якісного вдосконалення, поліпшення бойової підготовки, оснащення ОВТ, забезпечення належних умов військової служби.

У прийнятих на **2007 р. пріоритетних напрямках розвитку ЗС** вже не було пункту щодо відновлення ОВТ. А їхнє коло було доповнене напрямками, що стосуються підвищення мобільності об'єднаних сил швидкого реагування (ОСШР), забезпечення готовності підрозділів ЗС до участі в миротворчих операціях, вивільнення ЗС від невластивих функцій.

Разом з тим, головні зусилля МО й ГШ лише частково узгоджувалися з окресленими пріоритетами – у частині виконання заходів щодо професіоналізації ЗС та їх підготовки. Вони спрямовувалися на впровадження служби у військовому резерві, а також досягнення оптимальних параметрів складу й чисельності функціональних структур ЗС¹³.

З 2008 р. з переліку пріоритетних начисто зник напрям жорстких заходів боротьби з корупцією, розкраданням державного майна, професійною некомпетентністю керівного складу. Нові акценти робилися на соціальному забезпеченні військовослужбовців, а також патріотичному вихованні молоді (у контексті кадрової проблеми ЗС).

Цього року головна увага керівництва військового відомства приділялася раціональному використанню фінансових, матеріально-технічних й інших ресурсів. З метою опрацювання вихідних даних для подальшого довгострокового й

⁹ Біла книга 2006: оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони, 2007. – 95 с.

¹⁰ Зовнішня політика та політика безпеки // Національна безпека і оборона. – 2006. – № 10. – С. 45-59; Бадрак В., Згурець С. Синдром незброєності // Дзеркало тижня. № 5 (634), 10-16 лютого 2007 р.

¹¹ Біла книга 2006: оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони, 2007. – 95 с.

¹² Біла книга 2005: оборонна політика України. – К.: Заповіт, 2006. – 134 с.

¹³ Біла книга 2007: оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони, 2008. – 120 с.

середньострокового планування розвитку ЗС, інших ВФ МО розпочало **другий оборонний огляд**¹⁴.

За підсумками розвитку ЗС в 2007-2008 рр. зокрема відзначалося:

– нормування, врегулювання і практичний розподіл функцій і повноважень між МО і ГШ – 2007 р.;

– 2007 р. – виконання планів комплектування армії професіоналами на 101,8 % (в основному за рахунок віднесення до цієї категорії 12 тис. прапорщиків), в 2008 – невиконання;

– 2007 р. – підвищення на 10-15 % інтенсивності бойової підготовки, 2008 р. – виконання плану за основними показниками;

– 2007 р. – створення організаційної і технологічної бази для модернізації й продовження ресурсу авіаційного парку, ЗРК С-300, «Бук-М1», танків і броньованої техніки (за рахунок збільшення фактичного фінансування програм оснащення ОВТ у порівнянні з попередніми роками майже втричі – до 682 млн грн); 2008 р. – зниження темпів виконання Державної програми розвитку озброєння і військової техніки до 2009 р.;

– 2007 р. – початок створення окремого виду військ – Сил спеціальних операцій; 2008 р. – закладення основи створення цих сил;

– продовження створення єдиної автоматизованої системи управління (АСУ) ЗС – 2007-2008 р.

Пріоритетні напрями розвитку ЗС, передбачені МО на 2009 р., поряд з уже традиційними (які все більше позбавлялися практичного змісту) включали: підвищення ефективності військового управління, створення єдиної АСУ ЗС, удосконалення системи бойової підготовки, контрактизацію тощо, а також комплексне переозброєння ЗС шляхом закупівлі нових і модернізації наявних зразків ОВТ, забезпечення здатності чергових сил протиповітряної оборони до прикриття важливих об'єктів, а також удосконалення системи стратегічного планування.

Але закупівля нових ОВТ первісно не мала під собою реальних підстав, про що свідчили результати оновлення парку ОВТ Сухопутних військ (2009 р. було оголошено їх роком): прийнято на озброєння – 7 зразків, закуплено – 0, модернізовано й продовжено ресурс – 2 типам ОВТ¹⁵. Інша крайність оборонного планування проявилася у пріоритетах розвитку ЗС на наступний рік, серед яких взагалі був відсутній напрям, пов'язаний з їх технічним переоснащенням.

Підготовка ОСШР вилилася в наліт авіації повітряних сил на рівні 18,1 години на екіпаж, авіації Сухопутних військ – 12 годин, морської авіації – 28,2 години. А звітність МО за підсумками року щодо «підтримання досягнутого у попередні роки рівня підготовки ОСШР» не відповідала дійсності. Цим пояснюється і поява в пріоритетних напрямках розвитку ЗС на 2010 р. «відновлення бойових можливостей Повітряних Сил і Військово-Морських Сил».

Інші підсумки розвитку ЗС у 2009 р. зокрема містять положення про початок створення системи забезпечення інформаційної безпеки держави у військовій сфері, продовження створення АСУ ЗС, утримання чисельності військовослужбовців-контрактників на рівні 51 %, підготовка військ за формою і методами підготовки, основаної на комп'ютерних технологіях і можливостях спеціалізованих навчальних центрів.

У межах проведеного оборонного огляду підготовлено наступні інформаційно-аналітичні матеріали:

– оцінка середовища безпеки та визначення викликів і загроз;

– цілі й завдання ЗС та інших ВФ;

– сценарії застосування військ (сил), вимоги до необхідних спроможностей і планування необхідних для цього сил та засобів;

¹⁴ Біла книга 2008: оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони, 2009. – 100 с.

¹⁵ Біла книга 2009: оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони, 2010. – 85 с.

– оцінку наявних спроможностей ЗС, інших ВФ, визначення потреб у спроможностях, силах і засобах для виконання завдань оборони.

Прогалиною у системі вихідних даних оборонного огляду стала прогнозна оцінка економічних можливостей держави з фінансування оборонної сфери. Ця обставина обумовила звернення МО до керівництва держави з проханням про продовження термінів виконання оборонного огляду.

До перспективних напрямів розвитку ЗС, передбачених МО на 2010 р., крім перманентних, що стосувалися створення єдиної АСУ ЗС, подальшого удосконалення системи комплектування тощо, було віднесено оптимізацію системи управління ЗС і матеріально-технічного забезпечення, нарощування боєздатності Сил спеціальних операцій, відновлення бойових можливостей Повітряних Сил і ВМС, а також удосконалення стратегічного планування.

1.2. Офіційні й експертні оцінки

Відкритий аналіз і широка публічна дискусія з питань воєнної реформи в Україні розпочалися після опублікування в 2000 році аналітичної доповіді Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова (УЦЕПД)¹⁶, в якій надано системний аналіз стану оборонної сфери, за результатами якого зроблено висновок, що **ВО перебуває у стані глибокої кризи і вимагає рішучого й динамічного реформування**. До основних факторів кризового стану було віднесено надлишкову структуру і чисельність ВО, її обтяжливість для економіки держави, незадовільний стан ОВТ, низьку бойову готовність ВФ, диспропорції у розвитку силових структур.

У порушеній дискусії поряд з зазначеними чинниками обговорювалися також загальні питання оборонної політики й планування, реального стану ОВТ і боєздатності ЗС¹⁷. Каталізатором процесу стали публікації у тематичних виданнях і ЗМІ представників військового керівництва, а також офіційні звіти МО (з 2005 р.) у вигляді щорічних Білих книг¹⁸.

В одному з перших офіційних і багатопланових висвітлень армії «без камуфляжу», представленому першим заступником начальника ГШ¹⁹, за підсумками перших етапів військового будівництва основними проблемами визнано: незадовільний стан ОВТ, що дозволяє лише на 40-60 % реалізовувати їх бойовий потенціал, недостатній рівень підготовки особового складу, відставання від сучасних вимог СУ військами (силами) і зброєю, і по-суті, обтяжливість для економіки держави наявної військової машини. Визнано незадовільним і рівень організації ВФ у плані оборони держави.

¹⁶ Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт? // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 1.

¹⁷ Поляков Л. Воєнна політика України: конструктивна невизначеність? // Національна безпека і оборона. – 2004. – №8. – С.13-19; Общій обзор состояния ВС Украины // Defense Express. – 2007. – № 11. – С. 3-17; Бадрак В. Подводные камни развития Вооруженных Сил Украины // Defense Express. – 2008. – № 3. – С. 3-17; Крушельницька Т.П. Проблеми реформування військової сфери України в контексті національної безпеки України // Актуальні проблеми інтеграції України в НАТО: громадська думка та експертні оцінки. Зб. н-анал. матеріалів. Вип.4. 1. – Київ, 2005. – С. 32-33; Міжнародна конференція «Актуальні проблеми реформування сфери безпеки і оборони України» // Стратегічна панорама. – 2005. – № 2. – С. 169-178; Актуальні проблеми національної безпеки // Національна безпека і оборона. – 2008. – № 9; Гриценко А. Белая книга с черной отметиной // Зеркало недели. – № 7 (586) 25.02. – 03.03.2006; Ехануров Ю. У общества нет должного понимания проблемы важности укрепления обороноспособности государства // Интервью еженедельнику «2000» (20 февраля 2009 года); Лобанів А.Л. Деякі погляди на підготовку системи забезпечення воєнної безпеки України // Наука і оборона. – 2009. – № 1. – С. 55-58; Зовнішня політика та політика безпеки // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 5. – С. 38-51; – 2005.– № 12. – С. 67-83; – 2006. – № 10. – С. 46-59; – 2007.– № 3. – С. 64-76; Герасимов А. Оборонная реформа. Куда ведут ее караван? // Defense Express. – 2002. – № 12. – С. 14-23.

¹⁸ Біла книга 2005, 2006, 2007, 2008. Оборонна політика України. – К. – 2006, 2007, 2008.

¹⁹ Пальчук М. Армія «без камуфляжа» // Defense Express. – 2002. – № 3. – С. 2-8.

У контексті розпочатого третього етапу військового будівництва підкреслена конкретизація завдань ЗС у новій Военній доктрині й ДП ЗС 2005, що дозволяє визначити «оптимальні» шляхи вирішення завдань оборони. До них віднесені (з визнанням некоректності старих статистичних підходів) нові підходи до визначення чисельності ЗС і підвищення темпів її скорочення, скорочення зайвої інфраструктури й ОВТ.

Виділена також і структура оборонного бюджету, за якої близько 85 % всіх коштів витрачається на утримання особового складу (при нормах світового досвіду 45-50 %). Подані деякі «вартісні показники реформування», а особливий акцент зроблено на **недостатності коштів для реформування армії**.

Загальна мажорна тональність статті (інтерв'ю), що йде у розріз з аналітичною доповіддю УЦЕПД, підкріплювалася рекомендаціями генерала не користуватися сумнівними джерелами інформації про армію й переконання, що «караван» йде вірним шляхом.

Майже водночас з вищезгаданим інтерв'ю високопоставленого військового чиновника в британському щотижневику Jane's Defence Weekly з'явилася стаття впливового західного політолога, присвячена оборонній реформі в Україні²⁰. У ній визнавався факт переведення оборонної реформи з розряду гасел у розряд реальних фактів і його висока значимість для «країни, де державна політика, програми й офіційні декларації часто мають невеликий вплив на реалії життя». І разом з тим автор не поділяв благодушності військового керівництва.

Неупереджена оцінка воєнної реформи за основними пунктами збігалася з оцінками національних експертів, насамперед щодо незбалансованості і надмірності структури ВО, надмірності структури й чисельності ЗС, нераціональної структури оборонного бюджету, застарілості ОВТ, низького рівня бойової підготовки (майже в 10 разів нижчого, ніж за стандартами НАТО), а також відсутності реалістичних програм воєнної реформи.

У контексті технічного переоснащення ЗС особливо підкреслювалася неприпустимо мала (до 3 % і 1,5 %) частка оборонного бюджету, що йде відповідно на закупівлю ОВТ і НДДКР, можливість модернізації навіть за оптимістичними прогнозами не більше 10 % наявних ОВТ до кінця терміну їх експлуатації. Зверталася увага на невідповідність реальним воєнним загрозам великої кількості ОВТ, яка залишиться за результатами реформи – після 2005 р. Якщо кілька років тому продаж більшої частини цих озброєнь була здатна забезпечити кошти для оборонної реформи, то тепер військовому керівництву доведеться передавати це ОВТ іншим країнам практично задарма, щоб заощадити фінанси на утримання тих, що залишилися.

У загальній оцінці воєнної реформи виділене розростання військ, «не підпорядкованих МО», а також «приреченість системи оборони і безпеки України залишатися шизофренічною за своїм характером доти, доки ці потужні, добре фінансовані, впливові й непрозорі органи не переймуться духом реформи». Підкреслено також, що **поки політична влада не візьме на себе відповідальність за такий стан справ, він навряд чи зміниться**.

У критичних розборах поглядів військового керівництва експертами НІСД²¹ відзначалися надмірність структури основних ОВТ ЗС і невідповідність її реальній і потенційній воєнній загрозам, декларування «оптимізації» цієї структури за відсутності реальних дій у цьому напрямі, незважаючи на витрати величезних коштів на її утримання. Вказувалося на некоректне визначення – убік завищення та затвердження на

²⁰ James Sherr «Country briefing: Ukraine» // «Jane's Defence Weekly». – 2002. – 17 July.

²¹ Герасимов А. Оборонная реформа. Куда ведут ее караван? // Defense Express. – 2002. – № 12. – С. 14-23; Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред.. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2009. – С. 480-494.

законодавчому рівні необхідної чисельності особового складу ЗС²². Підкреслювалося, що **зайва чисельність ЗС є одним з головних чинників штучно створеної оборонним відомством патової ситуації, коли до 85 % коштів оборонного відомства витрачається на утримання надлишкового особового складу, а на розвиток за залишковим принципом виділяється 3-5 %**. Що стає переважаючим чинником розпаду армії²³. І навіть оптимістичні перспективи щодо підвищення фінансування оборонного відомства за таких умов не вбачаються хоч скільки радикальним засобом вирішення цієї ситуації. У тому ж зв'язку підкреслювалася некоректність заяв військового керівництва про те, що скорочення потребує у 1,5-2 рази більше коштів, ніж на утримання такої ж чисельності військовослужбовців.

Пропонувався новий – **науково обґрунтований підхід до оптимізації структури основних озброєнь і чисельності ЗС²⁴**.

В аспекті НАТОвської перспективи відзначалося недотримання військовим відомством відповідних демократичних норм.

А контекст «недостатності коштів» перегукувався з Указом Президента України (від 6.12.2001 р.), що включає питання розбазарювання непорушних запасів і необхідності посилення боротьби з розкраданням військового майна, зловживанням службовим становищем і хабарництвом.

У межах дискусії також обговорювалися нереалістичність українських концепцій, законів та інших нормативно-правових актів, відсутність у них чіткості, виділених пріоритетів; необхідність конкретизації загроз у воєнній сфері та приведення у відповідність з ними структури й чисельності ЗС; необхідність залучення наукових кіл до процесів воєнного реформування. Підкреслювалося, що збільшення фінансування саме по собі не вирішить проблему реформ; що для її розв'язання, у першу чергу, необхідні тверда політична воля й послідовність військово-політичного керівництва держави²⁵.

У межах розглянутого обговорення на окрему увагу заслуговує (відкрите дотепер) питання співробітництва військового керівництва з експертами Альянсу – особливо у світлі оголошеної на той час Україною НАТОвської перспективи, що природно передбачало прийняття до відома їх рекомендацій. І було до чого прислухатися: і стосовно доцільних моделей реформи, напрацьованих світовою практикою; і базових вимог та принципів достатності, ефективності й відповідності ЗС умовам, що склалися²⁶; і необхідності комплексного розгляду питань оборонної політики – у загальній системі демократичних інститутів та ініціатив держави; і неприпустимості ситуації, коли армія, а не уряд і парламент керує оборонною політикою держави; і необхідності наукової складової у дослідженнях питань оборони; і неприпустимості перетворення оборонного

²² Герасимов А.П., Шаталова О.Г. До визначення чисельності Збройних сил України // Наука і оборона. – 1999. – № 3. – С. 13-16.

²³ James Sherr «Country briefing: Ukraine» // «Jane's Defence Weekly». – 2002. – 17 July.

²⁴ Герасимов А.П., Шевцов А.І. До оптимізації структури Збройних Сил: обґрунтування апарату досліджень // Наука і оборона. – 2000. – № 2; Герасимов А.П., Шевцов А.І. Метод оцінки співвідношення сил в операціях // Наука і оборона. – 2001. – № 1; Герасимов А., Шевцов А., Шаталова О., Бараш Ю. Методологія оптимізації структури вооружень // Основи розробки концепції моделі ЗС України зразка 2010 р. – Матеріали семінару Київ, 1-2 березня 2001 р. – Київ: ЦНДІ ЗС України. – 2001. – С. 153-166.

²⁵ Шерр Д. Від документів до дій: чи можна подолати прірву // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 7. – С. 76-80; Шерр Д. В Украине пока не существует интегрированного блока реформ системы обороны и безопасности // Defense express. – 2005. – № 9. – С. 20-23; Шерр Д. Реформа сектора безпеки в Україні: західний погляд // Матеріали та документи міжнародного семінару «Освітні аспекти реалізації Цільового плану Україна–НАТО 2004 в структурах сектору безпеки держави» 17-18 листопада. – Дніпропетровськ, 2004.

²⁶ Донеллі К. Перетворення у галузі оборони у нових демократичних державах // Наука і оборона. – 1997. – № 1-2. – С. 15-21; Донеллі К. Принципы современного военного строительства в украинском контексте // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 7. – С. 54-61; Донеллі К. Нове обличчя європейських збройних сил в ХХІ столітті // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 7. – С. 59-64.

бюджету у бюджет проїдання; і помилкового пояснення кризових явищ лише чинником недостатності фінансування тощо.

Втім ЗС України бракувало авторитетної, послідовної і реалістичної схеми їх перетворення й розвитку²⁷.

З іншого боку, активна участь закордонних експертів і залучення «методик і процедур, прийнятих у країнах – членах Альянсу», як це декларувалося у представленні, наприклад СОБ, або, пізніше, – ДП ЗС 2011, належною мірою не вплинули на якість цих документів.

1.3. Динаміка розвитку ситуації

Динаміку розвитку ситуації за аналізований період значною мірою задавали фактори рівня **щорічного бюджетного фінансування ЗС та ефективності його використання**.

Умови фінансування потреб ЗС визначала стала тенденція щорічного (до кризи 2009 року) приросту **оборонного бюджету** – у середньому на 20 % (при середньому щорічному зростанні ВВП на 24 %). Однак з тим же сталим фактичним недофінансуванням – у середньому на 12 % – рис. 1.



Рис. 1. Фінансування потреб ЗСУ

При цьому динаміку **реального приросту** оборонного бюджету досить суттєво нівелювали інфляційні процеси (у середньому на 12,6 %). Особливо за останні роки аналізованого періоду (2008 рік – понад 25 %) – рис. 2.

²⁷ James Sherr «Country briefing: Ukraine» // «Jane's Defence Weekly». – 2002. – 17 July.

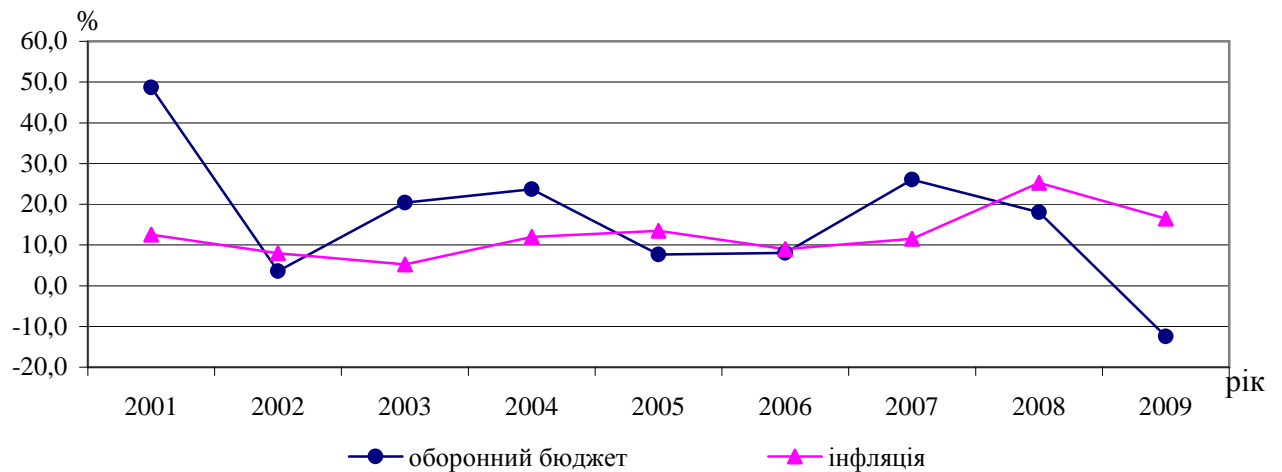


Рис. 2. Вісоткові зміни оборонного бюджету та інфляції

У характері зміни частки оборонного бюджету у ВВП держави у першій половині аналізованого періоду спостерігалось певне зростання (з 1,3 % до 1,7 %), у другій половині – падіння. У 2008 році до 1 %, а з урахуванням недофінансування у 2009 році – до 0,8 % – рис. 3.



Рис. 3. Доля оборонного бюджету у ВВП

Основним джерелом наповнення оборонного бюджету переважно (понад 80 %) був загальний фонд державного бюджету – рис. 4.

Реальне наповнення другого джерела – спеціального фонду за період 2006-2009 рр. у середньому не перевищували половини нарахованих асигнувань – рис. 5.

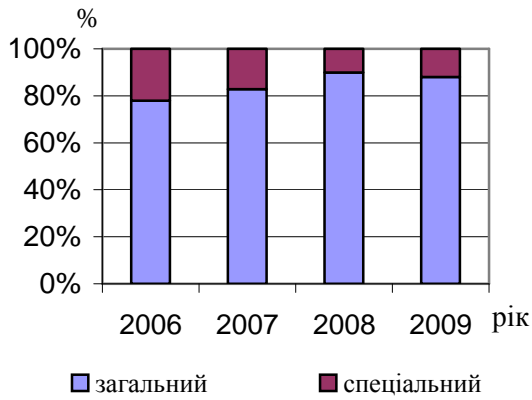


Рис 4. Фонди наповнення оборонного бюджету

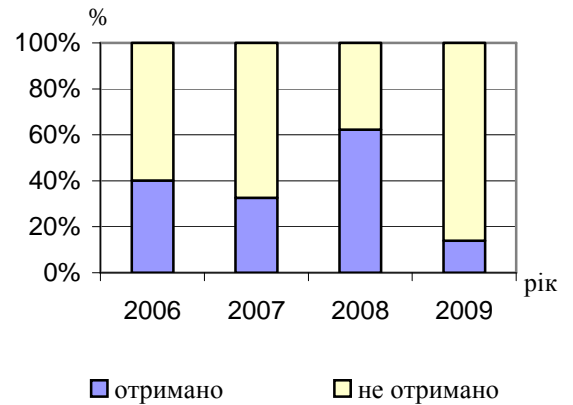


Рис. 5. Наповнення спеціального фонду

Ефективність використання бюджетних коштів за період, що розглядається, характеризувала стала тенденція (з невеликим спадом у 2006 році і встановленням вже у наступному) дисбалансу **структури оборонного бюджету** за рахунок превалювання в ньому статті на утримання особового складу – рис. 6 та фінансування розвитку ЗС за остаточним принципом.

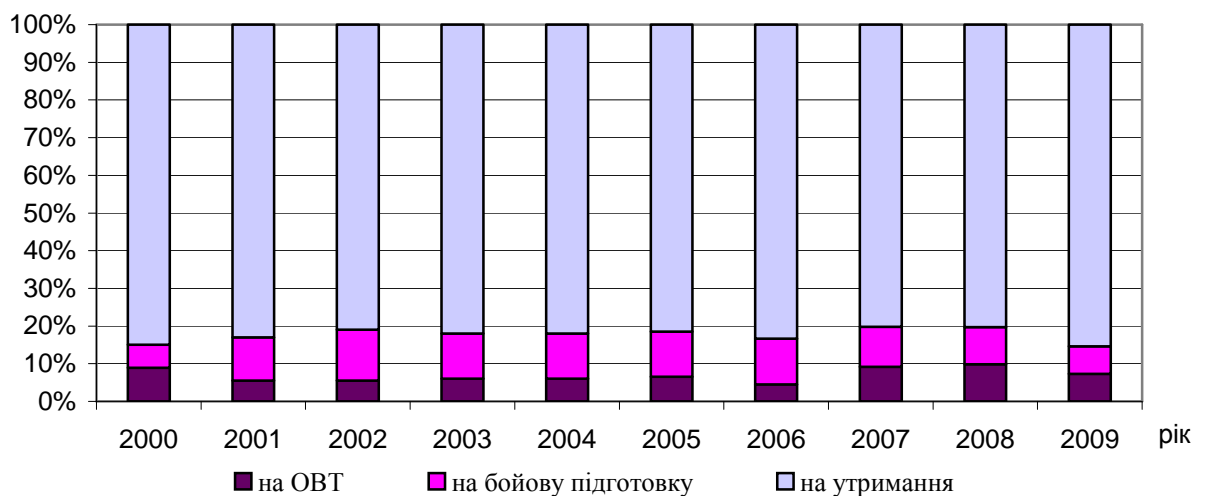


Рис. 6. Структура оборонного бюджету

Посилення кризового стану оборонної сфери за даний період переважно визначало падіння **рівня боєготовності ОВТ**, який визначався перевищенням темпів старіння і виходу з ладу основних озброєнь – рис. 7 над **темпами переозброєння армії** новими зразками – рис. 8.

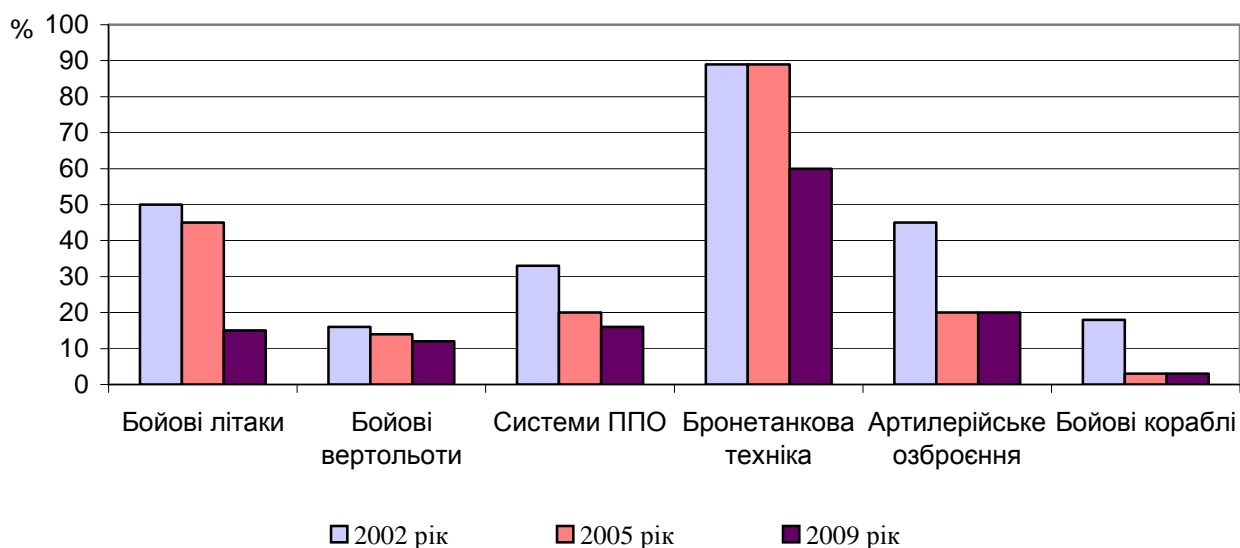
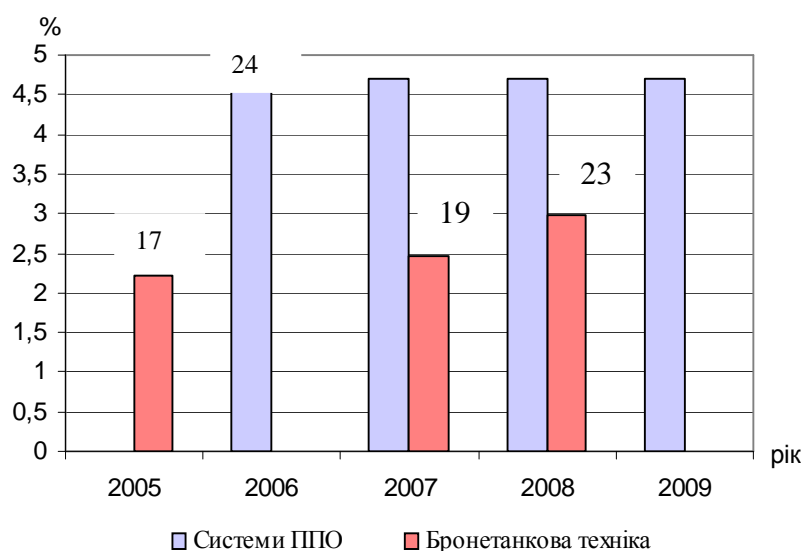


Рис. 7. Стан боєздатності ОВТ ЗСУ



17, 19, 23, 24 – кількість одиниць ОВТ

Рис. 8. Оновлення ОВТ

Якісно ситуацію з оновленням ОВТ характеризував факт відсутності за останнє десятиліття надходження у ЗС жодного нового ЗРК і бойового літака. Найбільшим технологічним досягненням стало прийняття на озброєння нових сучасних радіолокаційних станцій “Пелікан” та “Кольчуга”.

Поряд з втратою боєготовності ОВТ, на загальну втрату боєготовності військ до виконання покладених на них завдань впливало постійне зниження рівня їх **бойової підготовки**. Найбільш переконливо ситуацію в цьому плані характеризувала стала

тенденція зниження з 2005 року рівня бойової підготовки пріоритетних підрозділів – льотних екіпажів ОШСР Повітряних Сил та стабільно низький рівень підготовки Основних сил оборони – рис. 9.

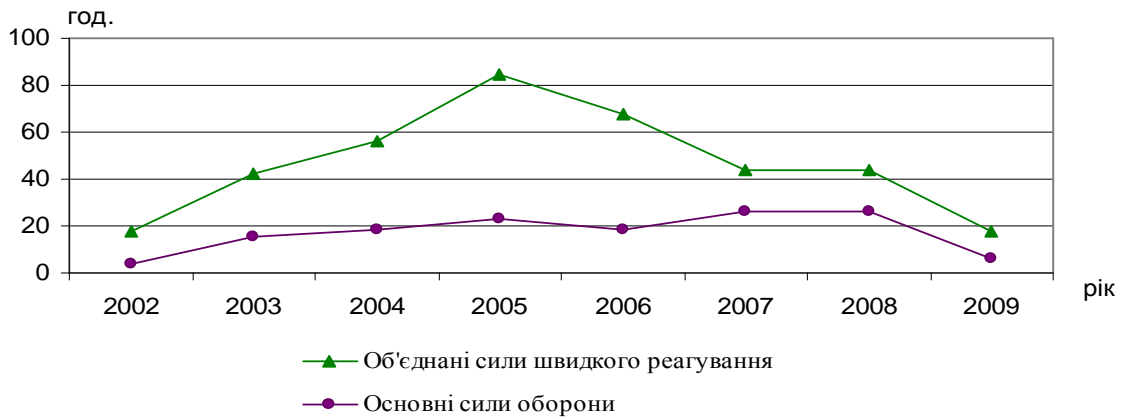


Рис. 9. Наліт на одного льотчика Повітряних сил

Для порівняння в країнах НАТО середній показник нальоту льотчиків повітряних сил складає 180 год. (в Польщі – 150 год., в Румунії – 100), в Росії – понад 40 год.

Динаміку багатьох процесів в оборонній сфері за розглянуте десятиліття значною мірою визначала тенденція мінімальних скорочень – збереження в складі ЗС надлишкової **кількості ОВТ** – рис. 10 і значної – перевищуючої необхідну, **чисельності особового складу** (що відволікало на себе лівову частину оборонного бюджету). Причому з переломом тенденції скорочення особового складу в 2008 році на збільшення цієї чисельності – рис. 11.

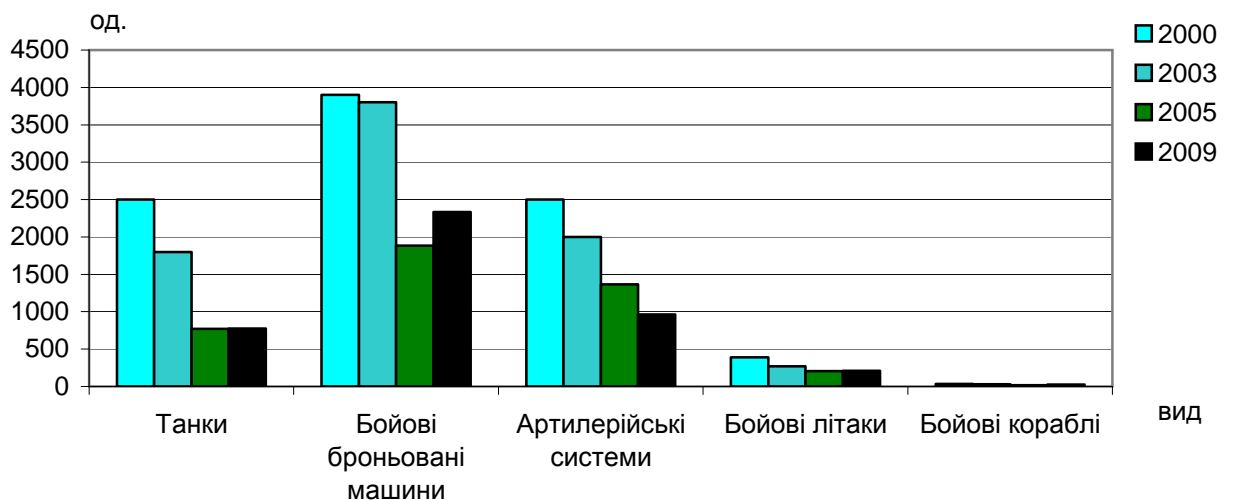


Рис. 10. Кількість ОВТ у бойовому складі ЗС

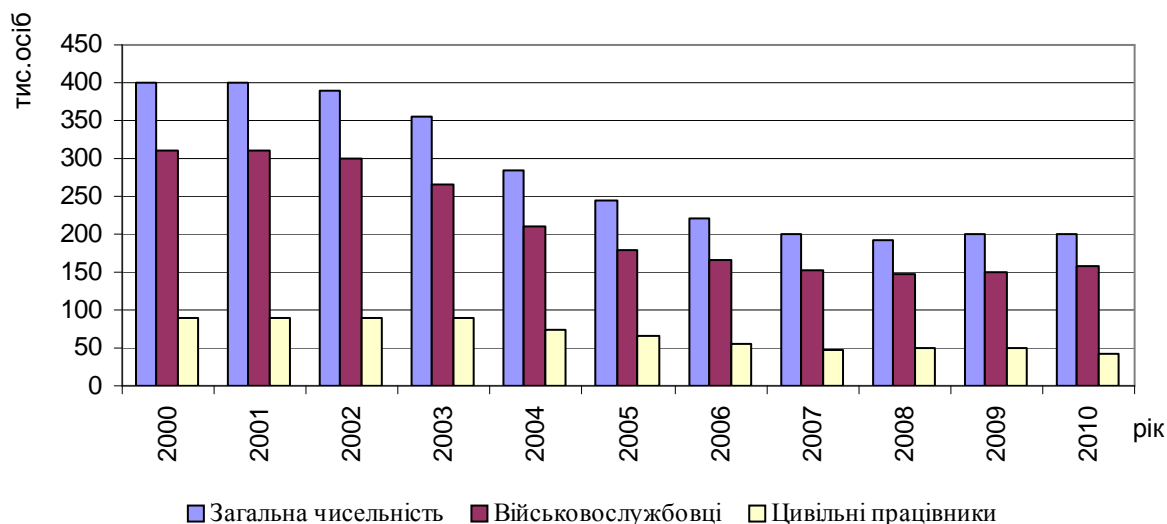


Рис. 11. Чисельність ЗС

Динаміку скорочення чисельності ВО у цілому з 420,4 тис. ос. (військовослужбовців ЗС та інших ВФ) у 2000 році до 214, 8 тис. ос. у 2005 році обумовлювало переважно скорочення чисельності ЗС (відповідно з 303,8 тис. ос. до 150 тис. ос. – майже 75 %) з відповідним зростанням питомої ваги інших ВФ з 28 % до 40 %.

На думку спеціального радника НАТО у справах Центральної та Східної Європи²⁸, у цей період акценти реформування визначав корпоративний інтерес керівництва ЗС, який проявився у захисті старої структури армії й прагненні зберегти її якомога довше. За відсутності відповідної компетентності й досвіду цивільного уряду, з одного боку, економічного занепаду та обмеженого фінансування оборонного відомства – з іншого, це призвело до катастрофічних наслідків. Додаткові кошти, які виділялись державою, витрачались не на реформу, а на реанімацію старої системи.

І якщо утопічні завдання ЗС, викладені у Воєнній доктрині 1993 р., якимось чином законодавчо закріплювали за військовими можливість збереження максимально можливих параметрів структури ЗС, а єдиним стримуючим моментом у цій ситуації служило економічне обмеження, то надалі, незважаючи на стрімке падіння ВВП, зниження рівня воєнних загроз, зміну на краще воєнно-політичної ситуації в регіоні, керівництво ЗС намагалося й надалі підтримувати не виправдані чисельність особового складу та кількість ОВТ і всіляко домагалось збільшення оборонного бюджету. Незважаючи на те, що кошти виділялися, насамперед, на утримання ЗС (на проїдання та символічну підтримку озброєнь)²⁹.

Позитивним і знаковим моментом цього плану стала відмова від утопічних завдань у проекті нової Воєнної доктрини (2004 р.). І, разом з тим, незважаючи на одностайне (починаючи з Президента) визнання необхідності істотного перегляду потреб ЗС та інших ВФ в ОВТ, обґрунтування основних параметрів їх структури й чисельності, яке базується на науковому обґрунтуванні необхідного рівня обороноздатності, визнання того, що армія нинішньої чисельності й структури є непомірним тягарем для економіки України й, нарешті, віднесення до категорії особливо актуальних питань збалансування завдань, структури й чисельності ЗС самим МО, акценти оборонної політики не зазнали значних змін³⁰. Та ж декларована «оптимізація» складу озброєнь здійснювалась шляхом виділення з бойового складу «тільки застарілих зразків,

²⁸ Донелли К. Реальность реформ // НАТО Ревю – 2001.

²⁹ Горбулин В.П. Оборонное строительство в Украине: проблемные вопросы развития ВПК и подходы к их решению // Зеркало недели. – 2001. – № 4 (328).

³⁰ Герасимов А. Оборонная реформа. Куда ведут ее караван? // Defense express. – 2002. – № 12. С. 14-23.

ремонт або модернізація яких були економічно недоцільні³¹ – тобто природно. Надалі питання надлишкової кількості ОВТ саме відпало з тієї ж природної причини – старіння.

Аспект кадрового забезпечення ЗС за даний період характеризувала стала динаміка недобору – відносно планів і держпрограм – чисельності контрактників. А також провалу Програми прискореного переведу армії на контрактний принцип комплектування попереднім військово-політичним керівництвом держави – рис. 12.

У **якісній характеристиці оборонного планування** виділялося превалювання завдань, спрямованих не на досягнення конкретного результату, а на “удосконалення вже створених елементів військового організму» і “створення підґрунтя для наступного етапу...”³². Причому, елементів якісного характеру, які слабо піддаються нормуванню й контролю, тим більше відповідають декларованій у тому ж контексті “прозорості для суспільства”, які більшою мірою належать до внутрішньої “кухні” оборонного відомства. Наприклад, заходів зі створення функціональних структур ЗС, оптимізації співвідношення категорій військовослужбовців, удосконалення системи управління ЗС, подальшої оптимізації чисельності армії, поліпшення стану ОВТ. Ті ж тональності з’являлися й у планованих пріоритетних напрямках реформування ЗС після 2006 р. – початку провалу ДП ЗС 2011.

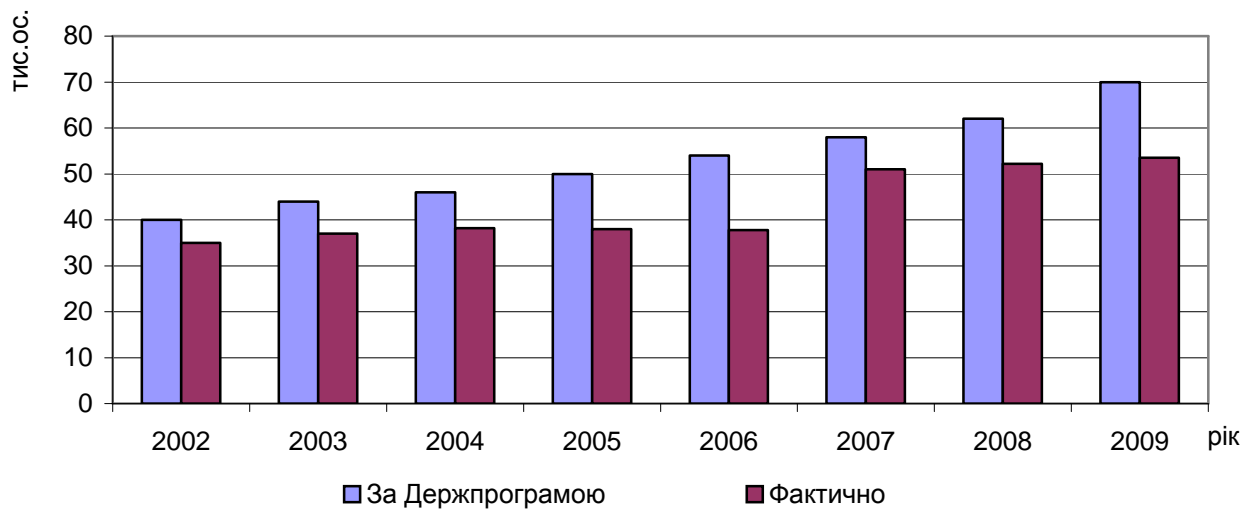


Рис. 12. Чисельність контрактників ЗСУ

Якісну характеристику доповнювали й безвідповідальні програмні декларації, які не мали під собою достатніх підстав. Такі як “розробка перспективних систем ОВТ, які максимально відповідають вимогам сучасної військової боротьби”³³.

Загальною тенденцією процесу реформування й розвитку ЗС стало прогресуюче невиконання державних програм.

2. Реформа системи воєнної безпеки

2.1. Концептуальні основи розвитку

Серед питань воєнної безпеки особливе місце належить розбудові **ВО держави**, на яку (відповідно до Закону “Про основи національної безпеки України”) покладається оборона держави, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів, протидія зовнішнім загрозам воєнного характеру.

³¹ Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року.

³² Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року.

³³ Там само.

Спроби формування в Україні такої загальнодержавної структури мали місце ще понад 10 років тому, проте через вплив вузьковідомчих інтересів вони так і не були реалізовані. Черговий етап становлення ВО як державної інституції, в форматі єдиної оборонної системи, розпочався у 2005 році. Першим кроком в цьому напрямі стало утворення Державної комісії з питань реформування ЗС України, інших ВФ та оборонно-промислового комплексу, яка мала визначити напрями і пріоритети реформування всього сектору безпеки, підготувати проекти відповідних державних рішень.

Одночасно на виконання Доручення та Указу Президента³⁴ в Україні розпочався комплексний огляд сектору безпеки, який здійснювався протягом 2006-2007 років. Його результатом мав стати затверджений на вищому державному рівні комплекс системних законодавчих, нормативно-правових, організаційних та інших заходів у сфері забезпечення безпеки держави.

Оскільки процес інституалізації такої структури як ВО нерозривно пов'язаний з правовим закріпленням базових засад її побудови та розвитку, Указом Президента на Кабінет Міністрів було покладене завдання “забезпечити до 1 липня 2007 року розроблення з урахуванням результатів комплексного огляду сектору безпеки проекту **Концепції розвитку Воєнної організації держави...**”³⁵.

На початку 2006 року на порядку денному засідання створеної Державної комісії стояло питання розробки проекту такої Концепції, але цей документ відсутній і до сьогодні. В березні 2007 р. офіційно завершено комплексний огляд, але й донині відсутнє передбачене його нормативно-правове оформлення. Навіть таке базове поняття, як ВО держави, яке подається у двох, чинних сьогодні, законах (“Про основи національної безпеки України” і “Про демократичний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави”), має невизначеності. Так спрямованість ВО на “захист національних інтересів... від зовнішніх та внутрішніх загроз”, яка охоплює весь спектр загроз національній безпеці держави, недостатньо конкретизована.

Свого часу Робочою групою МО, створеною за дорученням Кабінету Міністрів (03.08.2007 р.), опрацьовувалось питання визначення ВО держави. Наріжною ознакою уточненого трактування терміну ВО стала безпосередня її спрямованість “на захист національних інтересів держави від зовнішніх загроз у воєнній сфері воєнними методами”³⁶. Однак це трактування так і не знайшло втілення в українському законодавстві.

Важливим кроком щодо інституалізації ВО стало прийняття Стратегії національної безпеки України (Стратегії). Її подальший розвиток і конкретизація настанов для воєнної сфери мали бути втілені у Концепції розвитку ВО. Але натомість за попереднього уряду почав опрацьовуватися проект Концепції Державної програми розвитку ВО. У вересні 2007 року відбулося засідання робочої групи з розроблення цього документу, що за відсутності самої Концепції було передчасним і недоцільним, оскільки неврегульованими залишилися концептуальні суперечності існуючої законодавчої бази. Така послідовність є також порушенням ієрархії, передбаченої Законом України “Про організацію оборонного планування” та Стратегією.

Актуальність систематизації поглядів на державному рівні і оформлення в правовому полі **концептуальних засад розвитку ВО держави** обумовлюється низкою причин.

По-перше, наявністю певних суперечностей між потребами сьогодення та

³⁴ Доручення Президента України № 1-1/1138 від 21.10.2005р., Указ Президента України № 1861"Про введення в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року "Про невідкладні заходи щодо подальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО)" від 27.12.2005 р.

³⁵ Указ Президента України №1843/2005 від 27.12.2005 р.

³⁶ Поляков Л.І., Корендович В.С., Рудніцький І.А. Воєнна організація держави і сектор безпеки: актуальні питання інституалізації та розвитку// Наука і оборона. – 2008. – № 1. – С. 3-7.

підходами чинного законодавства, які були розроблені в 1990-их роках, між визначеною системою механізмів забезпечення обороноздатності держави та їх організаційною і ресурсною підтримкою, а також між потребою ефективного й гармонійного розвитку всіх сфер національної безпеки та станом системи державного управління (СДУ), яка має забезпечувати такий розвиток³⁷.

По-друге, “нівелюванням в сучасних умовах різниці між внутрішніми і зовнішніми аспектами національної безпеки”³⁸ і необхідністю її забезпечення єдиною системою силових структур, яка потребує формування на концептуальному рівні узгодженого комплексу цілей, завдань і пріоритетів розвитку складових ВО, збалансування її структури тощо.

По-третє, появою (в порушення ієрархічної послідовності) концепцій її окремих складових, зокрема Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року³⁹, Концепції реформування Служби безпеки України⁴⁰.

Зволікання з розробленням такого концептуального документа призводить до подальшого розмивання оборонної політики, сприяння відомчим інтересам, розпорошення бюджетних коштів, збереження надмірної чисельності силових структур, посилення диспропорцій їх розвитку. Наприклад, дотепер кожна складова має власні підсистеми управління, тилового і технічного забезпечення, замовлень і закупівель, військової освіти і науки. Завдання створення єдиної СУ ВО та об'єднання структур забезпечення, рішення про яке прийняте ще у 1997 р., здійснене лише в частині об'єднання систем медичного забезпечення. За відсутності загальної концепції поточні заходи щодо удосконалення структур та функції окремих складових ВО виглядають фрагментарними та безсистемними, непереконливими відносно перспектив їх розвитку.

Концепція розвитку ВО має конкретизувати та розвивати для воєнної сфери України визначені Стратегією принципи забезпечення національної (воєнної) безпеки, її цілі, пріоритети, завдання та механізми реалізації.

2.2. Реалізація Стратегії національної безпеки в оборонній політиці

Базовим документом, що визначає напрями розвитку України у сфері національної безпеки держави, є Стратегія національної безпеки. Чинна на сьогодні Стратегія, розроблена з орієнтацією на досвід стратегічного планування західних країн, визначає принципи, стратегічні цілі, пріоритети та завдання державної політики, а також механізми їх реалізації. Разом з тим, Стратегія, передусім, відтворює політичні настрої попереднього керівництва України, зокрема щодо зовнішньополітичного курсу – на євроатлантичну інтеграцію, а також відповідну СДУ. Це становить її принципову розбіжність з новим Законом “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, яким закріплюється позаблокова політика держави.

В загальному контексті оборонної політики слід відзначити деяку декларативність і узагальненість положень Стратегії, нечіткість меж і термінів вирішення поставлених завдань, не завжди коректну їх постановку. Це стосується, зокрема, певних протиріч між завданням приєднання України до євроатлантичної системи безпеки і розвитком гармонійних, добросусідських відносин з країнами регіону, в тому числі з Росією. Адже ця країна офіційно розглядає наближення військової інфраструктури НАТО до своїх кордонів, в тому числі шляхом розширення блоку, як загрозу своїй національній безпеці⁴¹.

Конкретизація намічених Стратегією завдань, механізмів і термінів виконання мала

³⁷ Поляков Л.І., Корендович В.С., Рудницький І.А. Воєнна організація держави і сектор безпеки: актуальні питання інституалізації та розвитку // Наука і оборона. – 2008. – № 1. – С. 3-7.

³⁸ Стратегія національної безпеки України.

³⁹ Указ Президента України № 546/2006 від 19 червня 2006 року

⁴⁰ Указ Президента України № 249/2008 від 15 лютого 2008 року

⁴¹ Стратегія національної безпеки Російської Федерації до 2020 року; Воєнна доктрина Росії (05.02.2010 р.).

б знайти втілення у щорічних планах заходів Кабінету Міністрів, але єдиний такий документ на 2008 рік з'явився тільки у вересні того ж року⁴² і мав здебільше формальний характер.

Підсумки реалізації основних положень Стратегії у оборонній політиці можуть розглядатися як **успадкований стан оборонної сфери на початок 2010 р.**

Стан виконання базових засад Стратегії. До основних, виділених Стратегією, “принципів забезпечення національної єдності та захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз” до оборонної сфери належать:

- своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам;
- чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки;
- демократичний цивільний контроль над ВО держави;
- залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації політики національної безпеки;
- використання в інтересах України механізмів міжнародної колективної безпеки.

Практично всі ці важливі і доречні положення, які за суттю відповідають принципам оборонної політики, викладеним у новому Законі “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, не стали керівними настановами для діяльності попереднього уряду.

В низці виділених Стратегією викликів та **загроз до воєнних** відноситься **“невідповідність сектору безпеки України (в контексті, що розглядається – ВО) потребам суспільства”**. **Визначальним чинником**, який “ставить під загрозу можливість виконання ... завдань оборони держави”, виділено **“критичний стан ОВТ, низький рівень забезпечення та підготовки ЗС**.

Однак ці визначення, які належать до необхідних внутрішніх умов забезпечення обороноздатності держави, по суті, є визнанням у стратегічному плані неспроможності вищого керівництва держави щодо управління цими процесами.

Стратегічним пріоритетом і завданням в цьому форматі визначено **“реформування інститутів сектору безпеки – ЗС, інших ВФ... з метою забезпечення їхньої готовності до виконання завдань оборони держави”**. Забезпечення цього пріоритету в Стратегії намічено за наступними **основними напрямками**.

Перший напрям – визначення оптимальної структури та штатної чисельності органів сектору безпеки, виходячи з нагальних потреб національної безпеки та економічних можливостей держави. У цьому контексті слід відзначити, що в умовах правової невизначеності засад побудови і розвитку ВО не став затребуваним комплексний підхід до її реформування – на основі науково обґрунтованих оцінок необхідних сил оборони, їх структури і чисельності особового складу ВФ. Як зазначалося вище, це призвело до превалювання вузьковідомчих інтересів над державними, дублювання функцій, нераціональності структур і чисельності складових ВО та органів воєнного управління.

Хоча згідно з Конституцією відповідними профільними законами визначені структура і чисельність ВФ, однак назвати ці показники оптимальними та відповідними реальним загрозам і можливостям держави нема підстав. У тому числі через відсутність чіткого визначення воєнних загроз у базових документах оборонної політики, зокрема Воєнній доктрині. Це “негативно впливає на ефективність оборонного планування, ... призводить до неадекватного визначення необхідних сил, ... не дає підстав для планування конкретних параметрів ЗСУ”⁴³.

⁴² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2008 р. № 1214-р.

⁴³ Поляков Л. Воєнна політика України: конструктивна невизначеність? // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 8. – С. 13-19.

Слід зазначити, що зі змісту наміченого головного завдання – реформування ВО, як і з чинників, що визначають “оптимальну структуру” органів сектору безпеки, фактично випав визначальний чинник “нагальних потреб” – можливості виконання завдань оборони, а саме ОВТ з їхнім «критичним станом», а реформування, по суті, звелось до регулювання чисельності особового складу.

Про це свідчить і частка виділених на його утримання коштів оборонного бюджету, і кількість ініціатив (проектів законів) щодо змін цієї чисельності, і порушення завдань ДП ЗС 2011 – рис. 13.

Другий напрям реформування оборонної сфери – забезпечення бюджетного фінансування сектору безпеки як цілісної системи в обсягах, достатніх для його реформування і розвитку. Оскільки поняття системності передбачає, в першу чергу, підпорядкування діяльності всіх складових системи єдиній меті, їх побудову і розвиток на основі комплексного планування, розглядати сьогодні ВО України як “цілісну систему” передчасно.

З іншого боку, відсутність належного наукового обґрунтування реальних потреб не дозволяє вести мову про достатність асигнувань для реформування та розвитку ВО. З цього приводу експертами небезпідставно відзначалося, що Україні бракує науково-обґрунтованої картини сектору безпеки та стандартів, за якими формується та оцінюється діяльність у ньому⁴⁴.

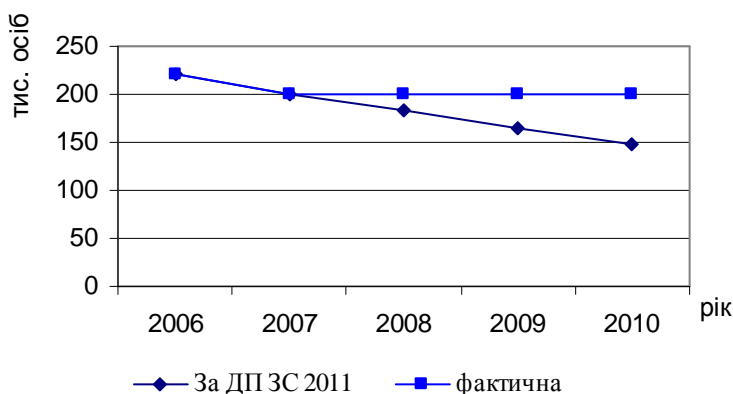


Рис 13. Чисельність ЗС України

Третій напрям реформування пов’язаний з підтримкою складових ЗС та інших ВФ у стані високої боєздатності, бойової й мобілізаційної готовності.

Предметність цього напрямку, у першу чергу, визначає стан технічного оснащення військ (сил), і насамперед базового компонента ВО – ЗС. Якщо врахувати, що втрата боєздатності, яка є визначальним елементом готовності військ (сил) до виконання завдань відповідно до призначення, пов’язується воєнною наукою із втратами бойового складу понад 50-60 %, то наявний технічний стан ОВТ ЗС (рис. 10) навряд чи дозволяє належною мірою вести мову про їхню боєздатність. І сам характер “підтримки стану високої боєздатності” не можна визнати скільки-небудь задовільним.

Незважаючи на “програмну” заяву про те, “якщо не вжити ефективних заходів, ЗС України до кінця 2011 року втратить практично всі види основних озброєнь” (ДП ЗС 2011), тільки у 2009 році “розпочато відновлення технічного стану озброєння військ протиповітряної оборони”⁴⁵ – ключової складової сучасних оборонних дій, яке в основному зводиться до їх ремонту і продовження терміну технічної придатності застарілих зенітних ракет (з незрозумілої причини ОВТ військ протиповітряної оборони взагалі не потрапило до списку “оновлення” озброєнь ДП ЗС 2011). Не модернізуються на належному рівні бойові літаки, кількість боєздатних серед яких не перевищує 15 %⁴⁶. За визнанням міністра оборони, “сьогодні справною є лише третина бойових та половина

⁴⁴ Міжнародна конференція «Реформування сектору безпеки та демократичний нагляд в країнах Центральної та Східної Європи, їх актуальність для України» (01.06 2007 р., м. Варшава).

⁴⁵ Біла книга 2009: оборонна політика України. – К.: Міністерство оборони, 2010. – С.28.

⁴⁶ Копчак В. Воздушные Силы Украины: сегодня, завтра, послезавтра [Електронний ресурс] // Defense Express News (гаряча тема від 16.07.2009). – Режим доступу: <http://www.defence-ua.com/rus/hotnews/?id=29142>.

транспортних вертольотів... Потребує ремонту переважна більшість зразків артилерійського озброєння, бронетанкової та автомобільної техніки ЗС. Система військового зв'язку в основному складається з аналогових систем передачі інформації виробництва 70-80 років” минулого століття⁴⁷. Загалом у ЗС з біля 1500 основних бойових систем 95 % потребують негайної заміни, модернізації або ремонту.

Кількісну картину технічного переоснащення ЗС дає порівняння показників ДП ЗС 2011⁴⁸ і реального її виконання на 2010 рік – див. табл. 1.

Таблиця 1

Програмні і реальні показники оновлення ОВТ

Вид ОВТ	Кількість ОВТ, од.	Нове ОВТ, од.		Модернізоване ОВТ, од.		Оновлене ОВТ, %	
		за ДП ЗС	реально	за ДП ЗС	реально	за ДП ЗС	реально
Бойові літаки	217	-	-	67	6	31	3
Бойові вертольоти	133	-	-	50	-	38	-
Бронетехніка	2852	40	-	504	63	18	2
Артилерія	1256	48	-	-	-	4	-
Бойові кораблі	18	1	-	3	-	22	-

Як видно з таблиці, оновлення на рівні 2-3 % зазнали тільки броньована техніка і бойова авіація. **Загальне ж виконання програми на передостанньому році її реалізації перебуває на рівні 1 %.**

Як відомо, одним з основних чинників, які визначають боєготовність ОВТ, є наявність підготовлених розрахунків (екіпажів). В цьому аспекті постає питання доцільності зберегти збільшену, в тому числі порівняно з ДП ЗС 2011 (див. вище) чисельність особового складу армії – без відповідного технічного оснащення й належної підготовки. **У 2009 р., наприклад, більшість призваних на військову службу військовослужбовців, на утримання яких витрачено більше 1,5 млрд грн, звільнилися в запас нездатними виконувати завдання в бойових умовах. Тобто результат вкладених обмежених коштів виявився нульовим⁴⁹.**

Загрозливим у даному контексті виглядає відтік висококваліфікованих льотчиків – з досвідом і необхідним нальотом (за два останні роки звільнилось більше 100 осіб). Адже підготовка військового пілота першого класу потребує 5-7 років і обійдеться у 5 млн дол. (за західними мірками – 25 млн дол.⁵⁰), плюс ще 1 млн дол. на підтримку його рівня⁵¹.

Підсумовуючи 2009 рік у черговій Білій книзі, МО звітувало тільки про результати

⁴⁷ Український народ має бути впевнений, що армія спроможна його захистити (Інтерв'ю міністра оборони України Михайла Єжеля) // Народна армія. – №73. – 2.04.2010; [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=appearance&sub=read&id=18117>.

⁴⁸ Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки (основні положення) / Київ. – 2005. – С. 24; Біла книга – 2006: оборонна політика України / Київ. – 2007. – С. 93; Біла книга – 2007: оборонна політика України / Київ. – 2008. – С.107; Біла книга – 2008: оборонна політика України / Київ. – 2009. – С.88; Біла книга – 2009: оборонна політика України / Київ. – 2010. – С. 80.

⁴⁹ Армія: вид сверху и снизу // Defence Express News. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.defence-ua.com/rus/hotnews/?id=31427>

⁵⁰ Синенко Ю. До проблеми тренажної підготовки авіаційних фахівців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://marketmats.lviv.ua/pages/rus/news3.htm>.

⁵¹ Бадрак В. Внеблоковость – это дорого и несовременно // Зеркало недели. – 24 марта – 2 апреля 2010 г.

діяльності з підготовки ОСШР, відзначаючи зменшення питомої ваги високоякісних, але вартісних форм підготовки у загальній сукупності заходів, і зниження ефективності підготовки військ в цілому на чверть. Виділений фінансовий ресурс зосереджувався, насамперед, на підтриманні рівня навченості льотних екіпажів, які залучались для прикриття важливих державних об'єктів, та Сил швидкого реагування. Разом з тим, динаміка основних показників бойової підготовки цих сил, подана на рис 9, вказує на суттєве зниження рівня їх бойової підготовки, особливо за останній рік.

Четвертий напрям реформування визначає **підвищення рівня професіоналізму та відповідальності в усіх ланках сектору безпеки, подальше впровадження демократичних європейських стандартів у повсякденну діяльність його органів.** Передумовою цього визначена “низька ефективність механізмів прийняття і виконання державних рішень, у наслідок неузгоджених дій між гілками й органами державної влади, зниження професіоналізму державних службовців”.

Цей напрям також залишився у розряді декларованих. Небезпідставно Президент України у Посланні до народу недвозначно визначив низьку боєздатність ЗСУ **результатом непрофесійності дій**⁵².

В аспекті низької ефективності СДУ особливо відзначалось зниження ролі РНБО, як центру розроблення політики перетворень в усьому секторі безпеки: “за останні роки діяльність РНБО мала фрагментарний і несистемний характер,.. криза влади і протистояння президента та уряду фактично нівелювали роботу Ради як координаційного органу,.. перетворили на другорядну і маловпливову структуру”⁵³.

Не виправдалися надії, що покладалися на Державну комісію з питань реформування ЗС України, інших ВФ та оборонно-промислового комплексу, яку на початку 2009 року врешті-решт було ліквідовано Указом Президента⁵⁴.

В СДУ оборонною сферою залишилася неподоланою неузгодженість дій органів державної влади, через яку виникали збої навіть при впровадженні рішень, прийнятих на рівні РНБОУ та введених у дію указами Президента.

Залишилась заниженою **роль Парламенту** і якість законодавчого супроводу воєнної реформи, що обумовлюється, з одного боку, недостатнім обґрунтуванням проектів, які виносяться на обговорення, з іншого боку – відсутністю кваліфікованого опонування рішень. Останнє змінилося з новим складом Верховної Ради – з 2005 р.

В межах власне **воєнного управління** слід відзначити **низьку ефективність оборонного планування**, що обумовило і недостатнє опрацювання держпрограм розвитку армії, в тому числі у плані узгодженості з прогнозними показниками витрат на потреби МО (розробленими Кабінетом Міністрів). Це ж стосується і переведу ЗСУ на контрактну основу. Відсутність у воєнному управлінні належного обґрунтування рішень, що приймаються, стала причиною постійного корегування курсу реформ при зміні його керівництва.

Оцінку спрямованості **“подальшого впровадження демократичних європейських стандартів”** достатньо переконливо демонструє факт надання результатів Оборонного огляду експертам НАТО⁵⁵ без ознайомлення з ними власного громадянського суспільства. Як свого часу МО надало НАТО свою ДП ЗС 2005 “для аналізу і

⁵² Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>.

⁵³ Віктор Янукович: РНБО має відновитися як дієздатний орган з координації роботи влади у сфері безпеки та оборони [Електронний ресурс] Офіційний сайт Президента України. Новини від 06.04.2010. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/16852.html>.

⁵⁴ Указ Президента України від 10.02.2009 № 79/2009 «Про ліквідацію Державної комісії з питань реформування Збройних Сил України, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу».

⁵⁵ Україна налаштована продовжити партнерство з НАТО (Інтерв'ю начальника Генштабу ТСН.ua) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/ukrayina-nalashtovana-prodovzhiti-partnerstvo-z-nato.html>.

коментарів”⁵⁶, тоді як для власного громадянського суспільства вона залишалась за сімома печатками.

П’ятий напрям – удосконалення правової бази діяльності органів сектору безпеки. Намічене Стратегією удосконалення, в тому числі в частині розвитку правових засад управління національною безпекою, уточнення завдань і функцій суб’єктів її забезпечення, усунення наявних протиріч, неузгодженостей і прогалин у чинних законах та інших нормативно-правових актах, не відбулося. Позитивним винятком в цьому контексті стали внесені зміни в законодавство стосовно питань соціального забезпечення військовослужбовців, співробітників правоохоронних і розвідувальних органів та членів їхніх сімей.

Шостий напрям реформування – розвиток системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності органів сектору безпеки з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв.

Визначені Стратегією механізми реалізації, які належать до цього напрямку, а саме уточнення і **чітке розмежування завдань та сфер відповідальності суб’єктів забезпечення національної безпеки, оптимізація системи оборонного планування, удосконалення інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади** тощо, виявився незатребуваними, а результативність намічених шляхів залишилася досить низькою. Належна координація силових структур практично залишилась за межами діяльності РНБО. Як наслідок – ВО не розглядалась як єдина система (див. вище), не була розроблена єдина політика її реформування, неузгоджена законодавча база в частині завдань військових формувань та їхньої ресурсної підтримки; фактично незавершений комплексний огляд сектору безпеки.

Не вдалося забезпечити належну ефективність **системи контролю** над структурами сектору безпеки. З моменту створення Інспекції з питань контролю за діяльністю ВФ при Адміністрації Президента здійснені результати перевірок стану готовності МО та ЗС⁵⁷, Внутрішніх військ МВС⁵⁸ та інших ВФ не були доведені до фахівців сфери безпеки та громадськості. Парламентським контролем досі не охоплені спеціальні правоохоронні служби (в першу чергу розвідувальні). Контроль інших ланок системи досі розбалансований. В межах демократичного цивільного контролю значний потенціал взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще залишається не затребуваним державними структурами.

Позитивні зрушення в даному плані можна відзначити стосовно забезпечення отримання інформації для своєчасного виявлення існуючих і нових типів зовнішніх загроз. Обсяг розвідувальної інформації, отриманої Службою зовнішньої розвідки, за останні чотири роки збільшився на порядок⁵⁹.

Іншим стратегічним пріоритетом і завданням політики національної безпеки в оборонній сфері Стратегія визначає розвиток системи демократичного цивільного контролю над ВО. Виконання цього завдання передбачалось за наступними напрямками:

- удосконалення законодавчого забезпечення діяльності у цій сфері;
- розвиток цивільно-військових відносин, в тому числі за рахунок приведення до європейських стандартів співвідношення цивільного і військового персоналу в органах сектору безпеки;
- залучення громадськості до формування і реалізації політики національної безпеки.

⁵⁶ James Sherr. Country briefing Ukraine // Jane’s Defense Weekly. – 2002. – 17 July.

⁵⁷ Указ Президента України № 103/2008 від 06.02.2008 “Про комплексну перевірку діяльності Міністерства оборони України та стану бойової і мобілізаційної готовності Збройних сил України”.

⁵⁸ Указ Президента України № 803/2008 від 04.09.2008 “Про перевірку стану реформування внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України”.

⁵⁹ Маломуж: Служба зовнішньої розвідки України вийшла у світові лідери серед спецслужб. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mil.in.ua/novyny/malomuzh-sluzhba-zovnishnoyi-rozvidky-ukrayiny-vuyshla-u-svitovi-lidery-sered-spetssluzhb>.

Стосовно **удосконалення законодавства** із забезпечення демократичного цивільного контролю в оборонній сфері слід зазначити, що попри відому недосконалість базового Закону “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”⁶⁰, він не зазнав змін.

На врегулювання практичних питань взаємодії **державних органів з громадськими неурядовими організаціями** спрямована Постанова Кабінету Міністрів “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”⁶¹, якою встановлено обов’язковість конкретної за змістом та термінами реакції органу влади на запит інститутів громадянського суспільства, оприлюднення експертних пропозицій на сайті відомства, спільного розгляду питань з представниками інституту громадськості та надання йому письмової інформації про результати розгляду з одночасним розміщенням її у ЗМІ та на власному сайті.

В аспекті співвідношення військового і цивільного персоналу ЗСУ слід зазначити, що протягом останніх років в Україні воно складало приблизно 75 % і 25 % , що відповідає середньоєвропейським показникам. У 2009 році це співвідношення змінилось у бік зниження долі цивільних до 20 %.

В аспекті розвитку цивільно-військових відносин з 2008 р. оборонним відомством започатковано нову форму співпраці ЗСУ з місцевими органами виконавчої влади – через укладання угод з обласними державними адміністраціями стосовно питань забезпечення соціальних гарантій для військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби та членів їхніх сімей; здійснення заходів, пов’язаних з мобілізаційною підготовкою; посилення військово-патріотичного виховання і підвищення престижу військової служби в суспільстві. Практичним результатом такої співпраці стало відновлення шефських зв’язків місцевих органів виконавчої влади з військовими частинами, що сприяло удосконаленню роботи з відбору громадян України для прийняття на військову службу за контрактом. Зі свого боку військовослужбовці надавали допомогу населенню Західної України, яке постраждало від стихійних лих.

Залучення громадськості до формування і реалізації політики національної безпеки відбувається в основному через створені при відповідних відомствах Громадські ради, які проводять роз’яснення громадськості змісту ініціатив, програм, пріоритетних напрямів діяльності силових структур, обговорення нормативно-правових актів оборонної сфери, інформування суспільства про хід виконання державних програм⁶².

На гармонізацію стосунків оборонного відомства з громадськими організаціями спрямована Директива міністра оборони України від 27 квітня 2009 року № Д-13 “Про вдосконалення співпраці органів військового управління з громадськими організаціями”.

Висновки

1. Принципи забезпечення національної безпеки в оборонній сфері, означені в Стратегії, по суті, відповідають принципам зовнішньої політики, викладеним у новому Законі “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”. Разом з тим, більшість з них лишилися декларативними. Вони не стали керівними настановами для діяльності попереднього уряду. Це стосується і стратегічних пріоритетів та завдань, а також деяких напрямів їх реалізації.

Принципова розбіжність чинної Стратегії з новим Законом полягає в прийнятті позаблокової політики на відміну від мети євроатлантичної інтеграції, передбаченої Стратегією.

⁶⁰ Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД. 2009 . – С. 512-520.

⁶¹ Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 р.

⁶² Громадська рада при Міністерстві оборони (офіційний сайт МО)
http://www.mil.gov.ua/index.php?part=social_council&lang=ua .

2. Означені Стратегією загрози, які можна віднести до воєнної сфери, такі, як “низька ефективність прийняття і виконання державних рішень”, “невідповідність сектору безпеки потребам суспільства” або “критичний стан озброєння та військової техніки,.. низький рівень забезпечення та підготовки Збройних Сил України” по суті є необхідними умовами забезпечення обороноздатності держави.

3. Рівень практичної реалізації основних засад Стратегії слід визнати незадовільним. Основними чинниками, що гальмують її імплементацію в оборонній сфері, є:

- відсутність правової визначеності основ побудови та розвитку ВО як цілісної системи;
- низька ефективність державного управління;
- відсутність чітких орієнтирів воєнних загроз;
- низька ефективність оборонного планування, передусім в частині обґрунтування необхідних оборонних потреб – адекватних реальним і потенційним загрозам сил протидії, а також врахування реальних економічних можливостей держави;
- відсутність в системі реформування ключового фактору, що визначає можливість виконання завдань оборони – наявного ОВТ (об’єктивне визнання Стратегією критичного стану якого не призвело до реальних змін ситуації);
- недосконалість нормативно-правової бази;
- відсутність належного адміністративного і демократичного контролю над оборонною сферою.

Незначні позитивні зрушення у напрямках, означених Стратегією, що відбулися у оборонній сфері, не мали стратегічного характеру і не вплинули на загальний незадовільний стан оборонної сфери.

2.3. Чисельність Збройних сил України як чинник реформування обороноздатності

Чисельність ЗС належить до основних параметрів, що характеризують їх обрис. У цьому зв'язку одним з важливих завдань теорії і практики реформування й будівництва ЗС є обґрунтування чисельності їх особового складу, яка за конституцією України затверджується Верховною Радою.

Виділений вище (у підрозділі 1.в) акцент реформування ЗС у першій половині аналізованого періоду, який визначався корпоративними інтересами керівництва МО і проявлявся у захисті старої структури армії й прагненні зберегти її якомога довше, природно, **стосувався і чисельності особового складу**. У той же час такої політиці суперечили відсутність необхідного зростання ВВП, а також об’єктивна тенденція збільшення вартості утримання сучасної силової структури: особового складу, інфраструктури, НДДКР, експлуатації й обслуговування техніки, закупівлі ОВТ. Не відповідав цій політиці і якісний розвиток озброєнь⁶³.

Зі свого боку керівництво МО й ГШ основою для виходу з кризової ситуації також декларувало «нарощування процесу скорочення бойового й чисельного складу ЗС та можливості усе більше виділяти коштів на ОВТ і підготовку ОС, які з'являться у зв'язку з цим». У межах передбачуваної реформи мова йшла про те, щоб у 2010 р. мати у ЗС 240-250 тис. осіб⁶⁴.

Разом з тим, у рамках реального фінансування оборонного відомства умови реформування армії продовжував диктувати дисбаланс структури його бюджету, де на утримання війська витрачалось до 85 % від усіх коштів. Такий стан принципово не

⁶³ Донеллі К. Нове обличчя європейських збройних сил в XXI столітті // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 5. – С. 59-64.

⁶⁴ Пальчук Н. Армия «без камуфляжа» // Defense express. – 2002. – № 3. – С. 2-8.

відповідав прямому призначенню оборонного бюджету й фактично унеможлилював спрямування інвестицій на розвиток ОВТ, підготовку особового складу, призводив до подальшого погіршення боєздатності ЗС.

З метою усунення зазначених протиріч і приведення структури та чисельності ЗС у відповідність з реальними загрозами й ресурсними можливостями держави у 2003 р. стартував оборонний огляд. Результати його показали, що при загальній чисельності близько 90-100 тис. осіб (близько 70-75 тис. військовослужбовців) ЗС матимуть можливість ефективно виконувати поставлені перед ними завдання. **Рішуче, прискорене скорочення бойового й чисельного складу ЗС та створення за рахунок цього фінансових можливостей для вирішення життєво важливих завдань розвитку армії було прийняте найпершим завданням «хірургічного втручання» і покладене в основу стратегічного планування⁶⁵.**

Агітуючи народних депутатів за прийняття закону про скорочення чисельності ЗС, міністр оборони запевняв, що в результаті реформування вже у 2004 р. вивільниться майже 400 млн грн (до 7,7 % оборонного бюджету), а в структурі бюджету 2005 р. – близько 500 млн грн. Покладені в основу фінансово-економічного обґрунтування наміченої реформи «методики і технології» спиралися на прогнозні показники витрат на потреби МО на період до 2015 року, затверджені Кабінетом Міністрів України. **У запланованій структурі використання прогнозних витрат уже в 2007 році відсоток на утримання особового складу знижувався до 51 %, тобто відповідав світовій практиці, і забезпечував збільшення інвестицій на розвиток ОВТ з 8 % в 2005 р. до 28 % (з наступним зростанням до 33 %).**

Однак дискредитація оборонного планування відбулася доволі швидко, і плани стали тріщати вже у найближчому 2005 р. – зі зміною керівництва МО. Незважаючи на переконливість прийнятих стратегічних рішень, законодавчо встановлена чисельність ЗС у 245 тис. осіб на цей рік не відповідала орієнтирам СОБ. Аргументи на користь зниження темпів скорочення ЗС, наведені в пояснювальній записці до проекту закону, були формальні й непереконливі. Більше того, ці аргументи, пов'язані з «дисбалансом чисельності бойових частин і частин забезпечення»⁶⁶ напряду спростовували акценти ДП ЗС 2005, де «особливу увагу процесу оптимізації структури і чисельності ЗС України було зосереджено на збільшенні питомої ваги бойових з'єднань...».

Затвердженням у 2005 р. ДП ЗС 2011, яка встановлювала менші обсяги й темпи скорочення чисельності ЗС – див. табл. 2, по суті, була поставлена під сумнів обґрунтованість СОБ й, відповідно, ефективність оборонного планування.

Таблиця 2

Чисельність ЗСУ, тис. осіб

Джерело встановлення	Роки												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Плани ГШ МОУ, 2002 рік								240-260					
СОБ	355	275-285	200-210	160-175	130-135	100-110	100-105	97-103	95-102	93-101	92-101	91-100	90-100
ДП ЗС			245	221	200	183	165	147	143				
За законами України	390 (305)	285 (210)	245 (180)	221 (165)	200 (152)	191 (148)							
Реалії	355		245			186* 199,9**							
Рішення РНБОУ від 26.09.08 р.,							212	212	212				

⁶⁵ Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року.

⁶⁶ Біла книга 2005: оборонна політика України. – К.: Заповіт, 2006. – 134 с.

Джерело встановлення	Роки												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Указ Президента від 10.01.09.													
Проект Закону Президента від 24.04.09							200	212	212				
Рішення РНБОУ від 13.10.09 р., Указ Президента від 30.10.09 р.							200	200	200				
Проект Закону ВР							191						

Примітки: * – облікова чисельність

** – штатна чисельність

Нова схема скорочення передбачала вихід у 2011 р. на чисельність армії у 143 тис. осіб, яка чинним на той час міністром оборони називалася «оптимальною». При цьому закладена у ДП ЗС 2011 частка бюджету на утримання особового складу становила в середньому понад 60 %.

Задекларована всебічна обґрунтованість нової держпрограми, підкріплена використанням програмно-цільових методів стратегічного планування за стандартами НАТО і участю у її розробленні експертів Альянсу, була поставлена під сумнів вже на третій рік її виконання – у 2008 р. законодавчо встановлена чисельність ЗС в 191 тис. осіб на 8 тис. перевищувала показники цієї програми. Про недостатню переконливість цього рішення свідчить той факт, що воно з'явилося через два тижні після проекту Закону «Про чисельність Збройних сил України на 2008 рік», у якому фігурували 183 тис. При цьому Пояснювальна записка до нового проекту закону практично слово в слово повторювала попередню. **Відтак процес обґрунтування чисельності армії уже погано підпорядковувався логіці.**

У січні 2009 р. Президент увів у дію рішення РНБОУ (від 26.09.2008 р.) щодо підвищення обороноздатності України, у контексті якого припинялося будь-яке скорочення, а чисельність ЗС до 2011 р. визначалася в межах 212 тис. осіб. **«Ціна питання», на думку Голови профільного комітету ВР, складала мільярди гривень.** Водночас, проект закону, винесений Президентом уже через три місяці, не відповідав ухваленому рішення – див. табл. 2.

У контексті підвищення обороноздатності у жовтні 2009 р. РНБОУ приймає рішення, а Президент затверджує зміну планів і встановлення чисельності ЗС до кінця 2011 р. у 200 тис. осіб.

У наступному проекті закону про чисельність ЗС на 2009 р., поданому представниками Комітету ВР з питань національної безпеки і оборони, фігурує чисельність в 191 тис. осіб. При цьому в Пояснювальній записці до законопроекту критикується проект закону, поданий Президентом, за порушення Закону «Про чисельність ЗСУ на 2008 рік», а також відсутність «чіткого обґрунтування й розрахунків необхідності такого кроку». Хоча, як стверджується у висновках Головного науково-експертного управління ВР на останній законопроект: **«як це мало місце і при внесенні попередніх законопроектів..., у доданих до проекту документах не наведено обґрунтування доцільності параметрів чисельності ЗС, які пропонується встановити».**

В одному із висновків Головного експертного управління порушене також питання про якісний бік скорочення і його зв'язок з реформою ЗС, яка передбачала усунення диспропорції в офіцерському корпусі: у ЗС Польщі (в 2006 р. чисельністю близько 150 тис. осіб) на службі перебувало 28 генералів і близько 5 тис. старших офіцерів, а у ЗС

України (чисельністю 221 тис.) – 187 генералів. За плановими показниками ДП ЗС 2011, навіть після скорочення в армії залишиться 165 генералів і понад 13 тис. старших офіцерів⁶⁷.

На завершення контексту нормативно-правового супроводу реформи можна зауважити, що тільки з 2004 р. – року опублікування СОБ, ВР прийняла до розгляду більше 13 законопроектів, що стосуються чисельності ЗС, з яких прийнято чотири.

Обґрунтованість рішень. При першому обґрунтуванні чисельності ЗС Генеральним штабом за базовий прийнято метод аналогій, за головний орієнтир – світовий досвід, а за інтерпретацію цього досвіду – пряму залежність шуканої чисельності від чисельності населення, довжини кордону і ВВП держави.

Вже у ті часи Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень звертав увагу на низку сумнівних положень у самому підході та у прийнятій процедурі обґрунтування шуканого рішення. Доводилася необхідність прийняття за основу у такому обґрунтуванні необхідної – з точки зору оборонної достатності структури озброєнь⁶⁸.

Не можна стверджувати, що така схема не визнана військовим керівництвом. За нею, наприклад, складено Перелік основних заходів проведення оборонного огляду 2009 р. Правда без конкретизації «можливостей ЗСУ, необхідних для реагування на виклики і загрози у воєнній сфері», що дає підставу для вільного їх тлумачення, у тому числі за допомогою чисельності військ. Такий підхід до обґрунтування чисельності ЗС як «найлогічніший» пізніше визнано й керівництвом ГШ: «визначити скільки і яких озброєнь нам потрібно для оборони, а під ці озброєння вже підрахувати чисельність»⁶⁹.

І разом з тим, у СОБ 2004 р. практичний підхід до визначення перспективного обрису ЗСУ зразка 2015 р. (розділ II, п. 2.3) виходив з віртуальної – середньостатистичної загрози (задаючи у такий спосіб середньостатистичну мету й такого ж роду завдання ВО та ЗС, а також зовсім виключаючи з умов завдання фактор озброєнь та принцип оборонної достатності). А основним параметром перетворень в армії виступала її чисельність, на основі якої будувалася структура видів ЗС – прийнята модель їх перспективного обрису. Якість документа надалі одержала недвозначну різку оцінку нового й наступного міністрів оборони.

Одною з **ознак неспроможності оборонного планування є нераціональна структура оборонного бюджету.** Невідповідність між складом ЗС і можливостями держави забезпечувати їх потреби, як правило, проявляється у збільшенні частки витрат на утримання особового складу і фінансуванні статей розвитку армії за залишковим принципом. В орієнтирах світової практики частка утримання особового складу в оборонному бюджеті не перевищує 50 %. У Німеччині вона становить 50 %, Франції й Туреччині – 40 %, Польщі – 30 % (проти українських 85 % – див. вище).

У загальному плані витрати на оборону можна розділити на поточні й інвестиційні. До перших належать витрати на утримання особового складу і бойову підготовку, включаючи поточне матеріально-технічне забезпечення. Інвестиційні – це витрати на розвиток. До них належать витрати на закупівлю ОВТ, проведення НДДКР, а також розвиток інфраструктури. За оцінками Стокгольмського міжнародного інституту з вивчення проблем миру, частки поточних та інвестиційних витрат у країнах НАТО в 2007 р. становили близько 65 % і 35 % відповідно.

У Росії, наприклад, у період 1995-2000 рр. до 77 % коштів, виділених на оборону, складала поточні витрати, з яких лівова частка йшла на утримання особового складу. Однак, починаючи з 2001 р., ситуація стала покращуватися. І у 2005 р. співвідношення між поточними й інвестиційними витратами становило вже 60 % і 40 %. Це дозволило

⁶⁷ Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки (основні положення).

⁶⁸ Герасимов А.П., Шаталова О.Г. До визначення чисельності Збройних сил України // Наука і оборона. – 1999. – № 3. – С. 13-16.

⁶⁹ Пальчук Н. Армия «без камуфляжа» // Defense express. – 2002. – № 3. – С. 2-8.

розпочати здійснення нових закупівель озброєння і його модернізації, активізувати бойову підготовку військ. Але й це визнано незадовільним. Рішенням РНБО РФ у 2005 р. поставлено завдання вийти на співвідношення між поточними й інвестиційними витратами до 2011 р. – 50 % на 50 %, а надалі – 30 % на 70 % на користь інвестиційних витрат. Така жорстка вимога до поточних витрат в умовах обмеженого фінансування та прийнятої в них рівності витрат на утримання особового складу, з одного боку, і на бойову підготовку та матеріально-технічне забезпечення – з іншого, обумовила прийняття при розрахунку чисельності ЗС прямої її залежності від обсягу коштів, що виділяються на забезпечення особового складу. У такий спосіб **неодмінним визнається пріоритет розвитку, а чисельність ЗС визначається з позицій ресурсно-економічних обмежень.** У цьому випадку ЗС більшою мірою будуть збалансовані за чисельністю особового складу, рівнем бойової підготовки, кількістю і якістю основного озброєння⁷⁰. Проте чисельність, визначена у такий спосіб, може не співвідноситися з завданнями, покладеними на ЗС. Адже за такого підходу вона розглядається як результат політичного рішення на основі компромісу між необхідною чисельністю, що виходить із тих самих завдань, і можливою чисельністю, утримання якої може забезпечити держава. У цьому сенсі вона може вважатися раціональною для заданих ресурсних можливостей.

Чинник обороноздатності. Українські реалії. Рішення щодо зниження в 2008 р. темпів скорочення армії (за рекомендацією профільного комітету ВР) в умовах поглиблення кризового стану технічного оснащення армії, стабільно низького рівня фінансування розвитку ОВТ і бойової підготовки, прогресуючого невиконання держпрограм розвитку ЗС і ОВТ, прийняте всупереч світовому досвіду й рекомендаціям експертів та на порушення ДП ЗС 2011, у відповідності з елементарною логікою мало передбачати достатньо вагоме обґрунтування. Як і наступна ініціатива МО, підтримана рішенням РНБО й відповідним Указом Президента (але вже не підтримана ВР) – збільшити у 2009-2011 р. її чисельність (див. табл. 2).

Разом з тим, перше пояснювалося хронічним недофінансуванням розвитку ЗС. Друга ініціатива проходила в контексті підвищення обороноздатності держави. І на підведенні підсумків підготовки ЗС у 2008 р. начальник ГШ пояснив збільшення чисельності армії необхідністю компенсації недооснащення її новою технікою. Логіка й доводи, однак, вбачаються непослідовними, з порушенням причинно-наслідкового зв'язку.

Збільшення чисельності армії, безумовно, пов'язане з додатковим навантаженням на бюджет, якого, на одностайну думку МО й Головнокомандувача ЗС, критично не вистачає не тільки на розвиток, але й на утримання, здатне забезпечувати готовність ЗС до виконання покладених на них завдань. Додаткове навантаження підсилить дисбаланс структури оборонного бюджету й, отже, ще більше поглибить кризу воєнної сфери держави.

Це отримало швидке практичне підтвердження. У 2008 р. витрати на утримання особового складу (у порівнянні з попереднім роком) зросли на суму 1389,9 млн грн, що перевищувало асигнування, заплановані на розвиток ОВТ⁷¹. За фактичного зниження бюджетного фінансування на 2009 р. більше 85 % коштів МО пішло на утримання особового складу. При цьому, за визнанням того ж экс-начальника ГШ, на відновлення арсеналів і бойову підготовку – «майже нічого».

Не витримує серйозної критики й посилення на значимий зв'язок між обороноздатністю й чисельністю ЗС. Тим більше за погіршення технічного стану ОВТ, кошти на які будуть ще більше зменшені. А також за відсутності коштів на бойову підготовку навіть не збільшеного складу ЗС. Тим більше за наявної перспективи переведення армії на контрактний принцип комплектування, що вимагає величезних

⁷⁰ Лапунов П.М., Шаповалов И.А. Рациональная численность ВС РФ. Взгляд на проблему через призму ресурсно-экономических ограничений // Военная мысль. – 2009. – № 2. – С. 2-8.

⁷¹ Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. Ю.Г.Рубана. – К.: НІСД, 2009. – С. 480-495.

коштів, і наявності власного негативного досвіду контрактизації в умовах обмежених ресурсів.

Характер війн сучасної епохи – епохи інформатики з її вираженням у мережоцентричну війну; епохи перенесення центра ваги збройної боротьби в повітряно-космічний простір; епохи електроніки й нанотехнологій, воєнне застосування яких, за прогнозами, матиме більший ефект, ніж ядерна зброя; епохи робототехніки, що дозволяє зробити новий крок в інтелектуалізації бойових дій, навряд чи залишає хоч якусь значимість співвідношення між бойовою могутністю ЗС і їх чисельністю. Розуміючи це і приймаючи важливість інноваційного розвитку ЗС, практично всюди країни світу йдуть на скорочення чисельності ЗС – див. табл.3.

Таблиця 3

Чисельність збройних сил країн Європи, *тис. осіб*

Країна	Роки								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Росія	2300				2000				1885
Туреччина	760								660
Франція	360		341	340	340	340			300
Німеччина	445					325			320
Україна	400	400	394,75	390	285	245	221	200	191
Польща	220		160			150			127
Румунія	180		127		111			90	90
Білорусь		133	130						65
Угорщина		45				40			30
Словаччина			42			29	28		15,5
Великобританія.	308								253
Італія			290	253		240	233	233	233

При цьому до 300 млн дол. витрачає на закупівлю нового ОВТ. **Білорусь** у новому тисячоріччі вдвічі скоротила чисельність ЗС. **У Швеції** при обов'язковому скороченні оборонного бюджету армію планують скоротити на третину (у тому числі бойові танки, що перебувають на озброєнні, – вдвічі – на відміну від України, яка посилює танкову компоненту)⁷². У такому скороченому варіанті для всіх підрозділів передбачається вирішення завдань швидкого реагування. Економія ресурсів відбувається за рахунок скорочення особового складу. У тому ж контексті можна підкреслити, що кількість працівників МО Швеції становить близько 150 осіб, України – 1300⁷³.

Про те, що чисельність армії не є визначальним чинником, свідчать і приклади новітньої історії: Ірак і Югославія мали досить великі за чисельністю армії, однак продемонстрували свою неспроможність в сучасних умовах ведення збройної боротьби.

Суть правди, так і не прийнятої керівництвом МО, полягає в тому, що відновлення боєздатності армії залежить від ефективності вирішення завдання її технічного переоснащення, ресурсне забезпечення якого в умовах розглянутої задачі зворотно пропорційне витратам на утримання особового складу. Іншого нема. І навряд чи найближчим часом буде.

⁷² Бадрак В. Подмена понять становиться нормой. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.defence-ua.com/rus/hotnews/?id=28388>.

⁷³ Мельник О., Чернова А. Нові виклики та загрози вимагають нових підходів до оборони: досвід Швеції // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 1. – С. 30-36.

Висновки

1. Прийняте військово-політичним керівництвом держави рішення про зниження темпів скорочення чисельності ЗС, а також спроби її збільшення суперечать світовому досвіду вирішення завдань реформування оборонного сектора, рекомендаціям національних і закордонних експертів і елементарній логіці.

Такі рішення суперечать прийнятим законам і чинній ДП ЗС 2011, не відповідають основним принципам будівництва армії.

Висунуті на його користь аргументи, пов'язані з обмеженим фінансуванням МО та необхідністю підтримки обороноздатності держави, є суперечливими й непереконливими.

2. Нормативно-правове забезпечення регулювання чисельності ЗС складно віднести до керованих процесів. В основі його розбалансування, як і відсутності наступництва прийнятих рішень лежить недостатність їх належного обґрунтування.

3. Вихід з кризового стану ЗС і обороноздатності держави в цілому має пов'язуватися насамперед з технічним переоснащенням армії. Це безумовно вимагає перегляду структури оборонного бюджету. А ключовим механізмом такої політики має стати скорочення особового складу.

Стаття оборонного бюджету на утримання особового складу не повинна перевищувати 50 % його обсягу, незалежно від абсолютної величини останнього.

4. Раціональна чисельність ЗС на час виходу з кризи і вирішення ключового завдання їх технічного переоснащення має визначатися реальними ресурсно-економічними обмеженнями.

2.4. Чинники впливу, проблеми і пріоритетні напрями розвитку Воєнної організації країни

Основні чинники впливу. Наріжною причиною кризового стану ВО, безумовно, є дефіцит уваги до неї політичного керівництва держави. Адже керованість процесом реформування оборонної сфери належить до його компетенції і для його реалізації, по суті, потрібен прояв політичної волі щодо організації відповідних механізмів та їхнього контролю.

Прямим наслідком відсутності належної політичної волі стала **низька ефективність державного управління** оборонною сферою, включаючи її **законодавче супроводження, і, відповідно, контроль за виконанням рішень**. Вкупі з відсутністю системності представлення ВО на законодавчому рівні та відповідної міжвидової координації з боку вищих органів державного управління це визначило **надання МО й іншим силовим міністерствам та відомствам повноважень самостійного вирішення власних проблем** і, як наслідок, призвело до переваги корпоративних інтересів над державними та **зниження рівня обґрунтованості рішень**, що приймаються в цій сфері, а у підсумку – **ефективності і відповідальності оборонного планування як окремих складових, так і ВО в цілому**. Це стосувалося й узгодженості прийнятих рішень і програм з економічними можливостями держави (що зумовлювало їх постійне невиконання).

Самостійність планування і відсутність належного контролю спричинили не тільки **нерациональне використання бюджетних коштів, але й їх нецільове використання**.

До системи причинно-наслідкових зв'язків кризових явищ у оборонній сфері деякі воєнні експерти включають також **розмитість зовнішньополітичного курсу держави**, особливо в умовах проголошення позаблокової політики. Однак не можна не погодитися з їхніми опонентами в тому, що неодноразові і кардинальні зміни цього курсу за всю історію української незалежної держави – в умовах розбалансованої СДУ оборонною сферою – не стали скільки-небудь впливовими. Вони мало вплинули на пріоритети оборонної політики, ефективність військово-технічної політики, процес старіння озброєнь

та зниження рівня боєготовності, тобто процес перманентної деградації оборонної сфери. **Незважаючи на давно сформульовані рекомендації як національних, так і західних експертів з вирішення проблем, що склалися, більшість їх тільки накопичувалася з роками і набувала масштабності.**

До безумовних чинників впливу, особливо в умовах економічної кризи слід віднести також **недостатнє фінансування**. Цю проблему в українських реаліях обумовлювали, з одного боку, об'єктивні обмеження економічних можливостей держави, з іншого – орієнтація оборонного відомства на свої “нормативні потреби”, які не були належним чином обґрунтовані та не відповідали потребам і реаліям оборонної сфери. Це стосується, зокрема і кампанії переведення ЗС на контрактну основу, нормативні потреби якої, подані оборонним відомством, значно перевищували рамки ДП ЗС 2011 і вимагали невід'ємних для країни видатків.

Детальний **аналіз** основних виділених факторів показав наступне.

Нормативно-правова база. Недосконалість нормативно-правового врегулювання питань, пов'язаних з **ВО** (незавершеність процесу її інституалізації), проявляється, в першу чергу, у **відсутності представлення її як єдиної системи**: з єдиним органом управління і підпорядкуванням функцій та відповідальності всіх її складових, а також механізмів взаємодії між ними єдиної глобальній меті. Необхідність забезпечення оборони і безпеки держави єдиною системою силових структур, з одного боку все більше диктується сучасними аспектами національної безпеки, з іншого – оптимізацією витрат в межах поставленої задачі.

У чинному законодавстві, яке стосується **ВО**⁷⁴, слід в першу чергу відзначити **розмитість понятійно-категорійного апарату**. В ньому відсутнє чітке визначення базового поняття **ВО**, її складу і критеріїв залучення до неї окремих структур. Це стосується передусім такої її складової, як “сукупність органів державної влади”, яка поширюється на всі органи законодавчої, виконавчої та судової влади і перетворює **ВО** на необмежену, погано керовану структуру. Така нечіткість за відсутності загальноприйнятого визначення поняття “військове формування” призводить навіть до правової суперечливості на рівні відносин складових (**ВФ**) та цілого (**ВО**) (в частині несумісності призначення – “ведення бойових дій” та “захисту національних інтересів...від внутрішніх загроз”).

Наприклад, Внутрішні війська МВС, з одного боку, як **ВФ** і складова **ВО**⁷⁵ “призначені для оборони України... шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій”⁷⁶. З іншого боку, профільний закон⁷⁷ визначає для них таке завдання, як “участь в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю”. Це “внутрішні функції”. І “практично 30 відсотків особового складу внутрішніх військ несе службу з охорони громадського порядку”⁷⁸.

Неповнота чинного законодавства стосовно **ВО**, виражається також у відсутності документів вищого ієрархічного рівня, зокрема Концепції розвитку **ВО**, Закону про **ВО**.

Відсутність загальної концепції розвитку обумовлює також певні **суперечливості оборонного законодавства**. Так, профільні закони складових **ВО** первісно формувалися для країни з президентсько-парламентською формою правління, де виконавча влада була підконтрольна Главі держави. Після проведення політичної реформи і перерозподілу повноважень між Президентом і прем'єр-міністром проявилися певні законодавчі

⁷⁴ Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 № 964-IV; Закон України “Про демократичний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави” від 19.06.2003 № 975-IV.

⁷⁵ Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 № 964-IV.

⁷⁶ Закон України “Про оборону України” від 06.12.1991 № 1932-XII.

⁷⁷ Закон України “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” від 26.03.1992 № 2235-XII.

⁷⁸ Командувач ВВ: щоб футбольних фанатів привести до порядку, потрібна сила (Агентство УНІАН, 26.03.2010). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unian.net/ukr/print/369512> .

протириччя. Такі складові ВО, як ЗС, СБУ, Служба зовнішньої розвідки, Управління державної охорони залишались підпорядкованими Президентові України. Інші – Внутрішні війська МВС, Державна прикордонна служба і Державна спеціальна служба транспорту – уряду (що за умов політичного протистояння призвело до протистояння силових структур). Повернення зараз до Конституції 1996 року зняло означені протириччя.

Разом з тим, правові невідповідності все ще проявляються у нерівноцінності законодавчо встановленого ступеня контролю Президентом складових ВО. Так, згідно з профільними законами⁷⁹ письмовий звіт Президенту про свою діяльність щорічно подають (не враховуючи ЗС) тільки СБУ і Управління державної охорони. Подібна норма для решти ВФ і правоохоронних органів законодавчо не закріплена. А відповідно до Закону “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” контроль за цією складовою ВО здійснює не Президент (як для інших ВФ), а міністр внутрішніх справ.

Мають місце певні **розбіжності між профільними законами ВФ і Законом “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”**. Так останній визначає законодавчу норму встановлення структури і чисельності ВФ. Згідно з профільними законами чисельність Внутрішніх військ і Спеціальної служби транспорту та їх структура встановлюються Кабінетом Міністрів.

Недосконалість нормативно-правової бази ВО нині створює умови, коли «сьогодні до ВО – на відміну від початку 1990-их років – належать, практично, лише ЗС, хоча завдання з оборони покладаються й на інші структури»⁸⁰.

Система державного управління. Одне з ключових проблемних питань реформування і розвитку ВО пов'язане з забезпеченням ефективності СДУ. Це стосується, в першу чергу узгодження повноважень, відповідальності і контролю всіх ланок системи, організації незалежного контролю проміжних та кінцевих параметрів управління, підвищення ефективності органу управління та координації сектору безпеки – РНБО, передусім в частині забезпечення системності і комплексності розроблювальних ним управлінських рішень. В цих рішеннях система ВО має розглядатися в межах єдиної Концепції розвитку і політики реформування. Єдиній меті ВО має бути підпорядковане стратегічне планування, пріоритети розвитку, матеріально-технічне та інше забезпечення. Це сприятиме більш раціональному використанню ресурсів і можливостей держави, гармонійному розвитку складових ВО, досягненню належного рівня їх сумісності, скороченню загальної чисельності особового складу. Для забезпечення системності представлення ВО в правовому полі РНБО має розробити Концепцію її розвитку, взяти під власний контроль законодавче узгодження функцій і завдань ВФ, їх ресурсне забезпечення.

Однією з базових умов дієздатності будь-якої системи управління є організація в ній зворотного зв'язку (зворотних зв'язків). В даному контексті – контролю за своєчасністю і якістю виконання прийнятих рішень у всіх ланках вертикалі управління та відповідного реагування на отриману інформацію. **Особлива важливість зворотного зв'язку на рівні первісних управлінських рішень обумовлює необхідність “замикання” результатів діяльності створеної Інспекції з питань контролю за діяльністю ВФ⁸¹, крім Адміністрації Президента України, також і на РНБО.** В цьому ж аспекті необхідність централізованого управління та контролю над процесом оборонного огляду і стратегічного планування (15 учасників – інституцій сектору безпеки й оборони) диктує безальтернативність провідної ролі РНБО в цьому процесі.

⁷⁹ Закон “Про службу безпеки України” № 2229-ХІІ від 25.03.1992, Закон “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб” № 160/98-ВР від 04.03.1998.

⁸⁰ Прискорення оборонної реформи в Україні – пропозиції Верховному Головнокомандувачу. В.Корендович. Здобутки воєнної реформи та потреба взаємодії з громадським сектором // Національна безпека і оборона. – 2010. – № 4. – С. 48-49.

⁸¹ Указ Президента України № 917/2010 від 27.09.2010 р.

Достатньо показовою є значима роль такого координуючого органу у **західних країнах**. Згідно з європейськими рекомендаціями **Рада національної безпеки (РНБ) має сприяти тому, що саме цивільне керівництво держави, а не представники оборони і безпеки, буде визначати загрози і приймати рішення в даній сфері, переглядати її цілі, потреби і політику**⁸². Вона не тільки координує діяльність суб'єктів оборони і безпеки, але й є головним консультативним органом для уряду країни з цих питань, інструктує органи виконавчої влади та парламентські комітети⁸³.

Прикладом найбільш успішно діючого координуючого органу сектора безпеки є **РНБ США**. Цьому сприяє рівень юридичної чіткості відповідного закону (в кілька разів більший за український аналог), де конкретно і детально розписані структура РНБ, функції та відповідальність кожного з її відділів. Це унеможлиблює їх дублювання, перехресну відповідальність або безвідповідальність⁸⁴.

У **Польщі** цей орган відіграє лише дорадчу роль і на практиці виступає як “комісія найвищих посадовців з питань безпеки держави”⁸⁵. Але її апарат набуває рис “державного аналітичного центру”, який забезпечує інформаційну підтримку діяльності президента в сфері безпеки і його взаємодію з урядом. Досить чіткі структура і функції департаментів такого апарату закріплені окремим президентським указом. Таким чином забезпечуються відповідальність за ухвалені рішення і чітка послідовність роботи цього органу.

В українському законодавстві на відміну від західної практики не встановлена відповідальність структур РНБО за якість розроблених рішень і пропозицій Президенту. Ініціатива щодо створення Наукової ради з метою підвищення обґрунтованості рішень, що приймаються, не знайшла практичного розвитку. Така ж доля спіткала ініціативу з активізації системного діалогу та консультацій Апарату РНБО з провідними аналітичними дослідницькими неурядовими структурами і громадськими організаціями (в межах громадянського проекту “Безпека ХХІ століття: суспільство і влада”).

Вирішення такого завдання, передусім, повинно мати під собою відповідне законодавче оформлення. При цьому з метою забезпечення дієвої інформаційно-аналітичної підтримки рішень, які приймаються в РНБО, і підвищення рівня їх обґрунтованості законодавство має передбачати в її апараті відповідний аналітичний центр (на зразок польського), встановлювати його повноваження й рівень відповідальності, можливість залучення до розроблення рішень профільних науково-дослідних інститутів, як державного так і незалежного статусу.

«Необхідність формування адекватної, ефективної економічно виправданої системи управління національною безпекою», поряд з підвищенням рівня професійності і відповідальності в усіх ланках ВО підкреслено в Стратегії

Оборонне планування. Одним з основоположних принципів побудови ЗС (ВО) демократичної держави (який іноді трактується як **критерій оборонної достатності**) у світовій практиці виступає їх “організованість, оснащеність і підготовленість відповідно до реальних воєнних загроз”⁸⁶. Згідно з європейськими настановами “без чіткого визначення загроз важко підрахувати потреби в матеріальних і людських ресурсах, необхідних для виконання певних завдань, визначити типи систем зброї, якими слід

⁸² Виллем Ф. ван Ийкелен, Филипп Х. Флури Построение обороны и безопасности. Сборник материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (РАР-DIB). Киев-Женева, 2007, с.414.

⁸³ Шрейер Ф. Разделение труда в сфере обороны и безопасности / Виллем Ф. ван Ийкелен, Филипп Х. Флури Построение обороны и безопасности. Сборник материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (РАР-DIB). Киев-Женева, 2007. – С. 29.

⁸⁴ Біденко А. Законодавчі аспекти управління українською національною безпекою // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С. 128-139.

⁸⁵ Біденко А. Законодавчі аспекти управління українською національною безпекою // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С. 128-139.

⁸⁶ Донелли К. Принципы современного военного строительства в украинском контексте // Национальна безпека і оборона. – 2003. – № 7.

оснастити війська”⁸⁷. Тобто **визнання воєнної загрози**, яка передбачає організацію заходів протидії, **вважається першим кроком в системі організаційних заходів з воєнного будівництва**. Реальність або матеріальну основу загрози більшою мірою створює кількісно-якісний склад (структура) основних озброєнь ймовірного, гіпотетичного або розрахункового супротивника. Вона ж визначає й **пошук заходів протидії (другий крок), перш за все в адекватній структурі власних основних озброєнь**. Саме склад основних озброєнь визначає необхідний відгук військової сили, є базовим носієм бойового потенціалу армії та сутності принципу оборонної достатності і тому – визначальним фактором всіх її основних параметрів, в тому числі й чисельності ЗС.

Перелік загроз та їх змістовність, наведені у базових документах оборонної політики України, критикувався як вітчизняними, так і західними експертами. Передусім за відсутність “необхідного рівня визначеності... , що призводить до неадекватного визначення необхідних сил... , не дає підстав для планування конкретних параметрів ЗС... , негативно впливає на ефективність оборонного планування”⁸⁸.

Традиційне визначення загроз, у тому числі й у межах другого оборонного огляду, судячи з висловлювань директора Департаменту воєнної політики й стратегічного планування МО, усуває недоліки неповністю. Про що свідчить в тому числі винесення питання визначення загроз для України на міжнародний рівень (яке не отримало очікуваної підтримки⁸⁹).

І на сьогодні до недоліків здійснюваного оборонного огляду експертами віднесено недостатньо чітке визначення алгоритму формування сценаріїв⁹⁰, в яких беруть участь ЗС та інші ВФ, для визначення їх майбутнього обрису. Все це обумовлює “певний вакуум вихідних даних, на основі яких МО та ГШ мають здійснювати стратегічне і оборонне планування”⁹¹.

За відсутності чітких вихідних даних навряд чи можливе коректне визначення (обґрунтування) заходів протидії – у вигляді структури основних озброєнь. В цьому контексті **довготривала відсутність належного наукового обґрунтування цієї ключової компоненти оборонної достатності у відповідності до реальних і потенційних загроз не додавала переконливості рішенням військового керівництва щодо обсягів та напрямів скорочення озброєнь, пріоритетів технічного переоснащення армії й розвитку озброєнь, скорочення чисельності особового складу**. Так обрис ЗС зразка 2010 р., за оцінками ГШ (2002 р.), передбачав 2000-2200 танків, 4000-4500 БМП, 2000 артилерійських систем (калібру понад 100 мм), близько 300 бойових літаків⁹². У СОБі цей же обрис має дещо інший вигляд: менше 400-500 танків, 1100-1200 бойових броньованих машин, 500-600 артилерійських систем, 150-200 бойових літаків. У ДП ЗС 2011 – 705 танків, 2147 бойових броньованих машин, 1256 артсистем.

Варто зауважити, що у “ключові завдання” поточного оборонного огляду закладена логічна (визнана у свій час ГШ «ідеальною») схема оборонного планування, яка передбачає на основі аналізу викликів і загроз у воєнній сфері визначення необхідних потреб для їх нейтралізації, в тому числі фінансових, з наступним збалансуванням потреб

⁸⁷ Трапанс Ян Арведс. Демократия, безопасность и оборонное планирование/Виллем Ф.ван Ийкелен, Филипп Х. Флури Построение обороны и безопасности. Сборник материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (РАР-DIB). Киев-Женева, 2007, С. 154-171.

⁸⁸ Поляков Л. Воєнна політика України: конструктивна невизначеність? // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 8. – С. 13-19.

⁸⁹ Безпека України у XXI столітті: виклики та потреби в колективних заходах. Корендович В. Необхідно стати на реальний ґрунт // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 2. – С. 8.

⁹⁰ Корендович В.С. Другий оборонний огляд в Україні. Його попередні результати та виклики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/1976-2010-05-05-10-52-47> .

⁹¹ Шелест Є. Загроза втрати боєздатності Збройних сил стала реальною // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 2. – С. 9.

⁹² Пальчук Н. Армия «без камуфляжа» // Defense express. – 2002. – № 3.– С. 2-8.

і прогнозованих ресурсів на оборону. У тій же схемі присутнє інтегрування можливостей всіх складових сектору оборони (для максимально ефективного вирішення завдань оборони держави), визначення етапів і пріоритетів розвитку ЗС та інших ВФ, “реалістична військово-технічна політика”. На основі отриманих рішень передбачена розробка “повноцінної” Стратегії розвитку всього сектору безпеки (ВО) і кожної з його складових з наступним визначенням обрису ЗС та інших ВФ, за результатами цієї роботи – Державна програма оборонної реформи на період 2011-2016 рр.⁹³.

Докладність наведеної схеми не викликає сумніву. Однак настільки ж переконливі плани першого оборонного огляду, за результатами якого був розроблений СОБ на період до 2015 р., а на його основі ДП ЗС 2011, підкріплені “участю закордонних фахівців, аналітичним підґрунтям рішень, методиками й процедурами, прийнятими в країнах НАТО, включаючи програмно-цільове планування системи ППБ”⁹⁴, мали слабе практичне втілення. Переконливість прийнятих рішень, і передусім щодо радикального скорочення чисельності ЗС до 90-100 тис. ос. була практично одразу ж перекреслена наступним керівництвом оборонного відомства. А в Білій книзі 2005 року фігурував “більш обґрунтований підхід до визначення структури й бойового складу ЗС... – програмно-цільовий метод стратегічного оборонного планування” (?) Згадана ДП ЗС оцінювалася “як реалістична з точки зору існуючих і потенційних загроз, завдань ЗС (деталізованих відповідно до конкретних сценаріїв) і ресурсних можливостей держави”, хоча через 2 роки її виконання МО звітувало про «глибокі системні зміни», а ще через 2 роки – про фактичний її провал. **І справа не тільки у фінансуванні: недофінансування в 11,5 млрд грн за період 2006 – 2009 р. становило лише 15 % від передбачених держпрограмою обсягів**⁹⁵.

Уроки першого огляду повинні порушувати питання про ефективність використовуваного при плануванні апарата “можливих сценаріїв застосування ЗС і ситуацій для планування сил, методологій, побудованих на системних принципах з використанням програмно-цільових методів” тощо, однак головне – **наукову основу обґрунтування ключового носія бойового потенціалу армії – структури основних озброєнь**. Адже вже у межах другого огляду експерти відзначають “невизначеність відправної точки огляду” і “неоднозначний підхід до визначення потрібних ресурсів”⁹⁶.

Уроки оборонного планування свідчить про **неспроможність “самостійної” методології обґрунтування чисельності особового складу ЗС, а тим більше її “оптимізації”**, яка давно не витримує аргументованої критики⁹⁷. Принаймні жоден з міністрів оборони при щорічному затвердженні цього показника не зміг переконливо відповісти на відповідні запитання у залі Верховної Ради.

Оскільки чисельність особового складу ЗС має тільки опосередковане відношення до їх бойових можливостей, то зниження темпів її скорочення (по відношенню до ДП ЗС) за рахунок розвитку озброєнь та утримання армії у 200 тис. ос. (близько двох третин загальної чисельності ВО) без відповідного технічного оснащення і належної підготовки просто суперечить здоровому глузду.

Не виглядає переконливою і **чисельність ВО** в цілому, незважаючи на її майже дворазове скорочення за період, що розглядається. Особливо у співвіднесенні часток чисельності ЗС та інших ВФ – відповідно 60 % та 40 % і сталої тенденції до їх зближення – на тлі покладених на них завдань оборони держави – див. табл.4. В цьому контексті

⁹³ Мельник О. Оборонна реформа: певні успіхи, непевні перспективи // Національна безпека і оборона. – 2010. – № 4. – С. 42-45.

⁹⁴ Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (біла книга України).

⁹⁵ Україна в 2006-2009 рр. : стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. Ю.Г.Рубана. – К.: НІСД, 2009. – 655 с.

⁹⁶ Сунгуровський М. Політика відомства дедалі більше перетворюється на публічну [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=746.

⁹⁷ Герасимов А.П., Шаталова О.Г. До визначення чисельності Збройних сил України // Наука і оборона. – 1999. – №3. – С. 13-16.

можна також виділити перевищення європейських норм в частині питомої ваги ВФ в ВО і його сталі збільшення.

Таблиця 4

Військовослужбовці ЗС та ВФ, тис. осіб (%)

Рік Країна	2000 р.			2009 р.		
	ЗС	ВФ	Разом	ЗС	ВФ	Разом
Росія	1200,000 (74)	423,000 (26)	1623,000	1027,000 (70)	449,000 (30)	1476,000
Франція	294,300 (76)	94,950 (24)	389,380	249,395 (71)	103,376 (29)	352,771
Польща	217,290 (91)	21,500 (9)	238,790	100,000 (82)	21,400 (18)	121,400
Україна	303,800 (72)	116,600 (28)	420,400	129,925 (60)	84,900 (40)	214,825

За даними The Military Balance 2000-2001, 2009-2010

Іншим основоположним принципом побудови ЗС, який приземлює «вільності» оборонного планування є **відповідність його економічним можливостям держави**. Очевидність даного принципу не підлягала сумніву, і він сумлінно декларувався у всіх державних програмах: будівництва і розвитку (до 2005 р. – перший варіант), реформування і розвитку (до 2005 р. – другий варіант) і просто розвитку ЗСУ (до 2011 р.). **Водночас у системі оборонного планування він не виступав як реальний чинник обмеження** (див. вище). Незалежно від нього оборонне відомство висувало свої “нормативні потреби”, які не відповідали ні реальним, ні потенційним загрозам⁹⁸ (див. вище). Повноцінне задоволення таких потреб могло б розвалити економіку навіть економічно розвиненої держави. І разом з тим, **“недостатнє фінансування” перманентно висувалось головною причиною кризового стану армії і виправданням керівництва МО за неефективність воєнної реформи**.

Так, необхідна сума фінансового забезпечення ДП ЗС 2011, більша за 70 млрд грн, могла бути забезпечена за умови щорічного виділення 2 % ВВП протягом шести років. Натомість практика фінансування оборонного відомства не давала її розробникам таких підстав. Ще нереальніше виглядала надія на фінансування МО в обсязі 3 % ВВП, на яку військові розраховували для переведення армії на контрактну основу (у рамках цієї ж програми). Тобто, **фінансово-економічне обґрунтування ДП ЗС вже відступало від прогнозних показників витрат з держбюджету – від економічних можливостей держави**.

Показники такої розбіжності демонструє рис. 14, в якому наведені прогнозні показники видатків із загального фонду державного бюджету на потреби МО, закладені в СОБ, показники ДП ЗС 2011, фактично виділені гроші на цю сферу, а також показники Перспективного плану основних заходів щодо переходу ЗСУ до комплектування військовослужбовцями військової служби за контрактом на період 2008-2010 років.

⁹⁸Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. Ю.Г.Рубана. – К.: НІСД, 2009. – С. 480-495.

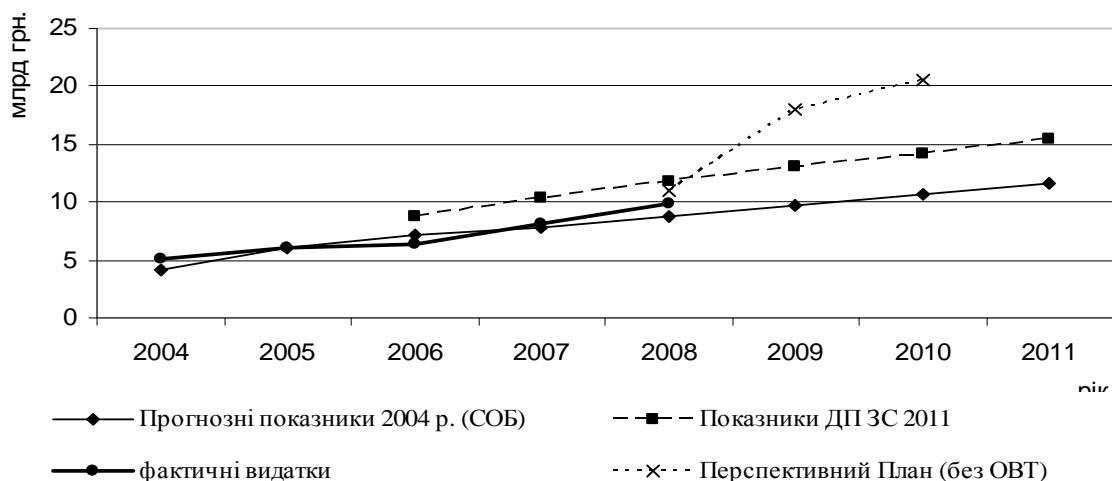


Рис. 14. Порівняння прогнозних і реальних показників фінансування ЗС України

З наведених даних видно, що фактичні видатки на оборону в 2004-2008 рр. близькі до прогнозних, але значно поступають показникам ДП ЗС, а видатки на виконання Перспективного плану контрактизації армії значно перевищують загальні показники цієї програми.

Вже зараз директор Департаменту воєнної політики й оборонного планування МО визнає, що визначення перспектив розвитку ЗС здійснювалося на базі “надто амбіційних прогнозних фінансових показників”⁹⁹.

Разом з тим, у розглянутому контексті вже давно озвучена думка про **неефективне й нецільове використання виділених МО фінансових ресурсів**. Про перше, безумовно, свідчить нераціональна структура оборонного бюджету. На надзвичайні масштаби «нецільового використання коштів» (до 10 млн грн на день) в 2005 р. вказував А. Гриценко, призначений на пост міністра оборони. В 2009 р. на основі проведених аудиторських перевірок діяльності МО представник Верховної Ради (який займається питаннями бюджетного планування) заявляв про виявлення розкрадання 1,5 млрд грн з 9 млрд бюджетних коштів (понад 4 млн грн на день).

Однак і сьогодні, за попередніми результатами поточного оборонного огляду, військовим “зрозуміло, що ЗСУ можуть вийти з кризової ситуації тільки за умови збільшення їх фінансування у понад 2 рази (у порівнянні з 2009 р.)”¹⁰⁰.

Така постановка питання піддавалась сумніву національними й іноземними експертами, які зауважували, що “гроші не допоможуть компенсувати збитки, заподіяні неправильною політикою й неякісними військовими програмами”¹⁰¹, що недостатнє фінансування є лише симптомом більш широкої проблеми...”¹⁰². Вони робили акцент на вмінні розпоряджатися реальним станом фінансування, вмінні розставляти пріоритети.

Як зазначалося вище, об’єктивним показником порушення принципу будівництва ЗС, що розглядається, є структура оборонного бюджету. І **першим напрямом у забезпеченні додаткового фінансування армії (що дає до 35 % бюджету) має стати**

⁹⁹ Корендович В.С. Другий оборонний огляд в Україні. Його попередні результати та виклики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/1976-2010-05-05-10-52-47>.

¹⁰⁰ Корендович В.С. Другий оборонний огляд в Україні. Його попередні результати та виклики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/1976-2010-05-05-10-52-47>.

¹⁰¹ Шерр Д. Реформа сектора безпеки в Україні: західний погляд // Матеріали та документи міжнародного семінару 17-18 листопада “Освітні аспекти реалізації Цільового плану Україна–НАТО 2004 в структурах сектору безпеки держави”. – Дніпропетровськ, 2004.

¹⁰² Донелли К. Принципи сучасного військового будівництва в українському контексті // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 7.

приведення її до європейських норм – шляхом скорочення чисельності особового складу. Відповідно до належної структури оборонного бюджету й прогнозних показників видатків з загального фонду державного бюджету на потреби оборони на період до 2023 року¹⁰³, визначених Кабінетом Міністрів, чисельність армії буде становити до 2011 р. близько 140 тис. ос., до 2023 р. – близько 109 тис. ос.¹⁰⁴.

В аспекті вміння розпоряджатися реальним фінансуванням, а з іншого боку – ефективності (відповідальності) оборонного планування особливе місце займає питання пріоритетів (як головних напрямів вирішення проблем) і “реалістичної військово-технічної політики” (див. вище).

У цьому контексті, незважаючи на недостатність фінансування, на початку 2000-х років встановлювалися «**чітко визначені ГШ пріоритети**: АСУ військами й зброєю, розвідка, авіаційні комплекси, протиповітряні комплекси, системи РЕБ, ракетно-артилерійські комплекси, високоточна зброя тощо»¹⁰⁵. Хоча разом всі ці напрями не можуть бути віднесені до пріоритетів.

І остання ДП ЗС 2011, «заходи якої прораховані та повністю забезпечені фінансуванням та іншими ресурсами», практично повторює цей перелік побажань.

У цьому контексті й реальна присутність у портфелі оборонного замовлення (у розріз з положеннями згаданої вище ДП ЗС, всупереч здоровому глузду й світовим тенденціям) нових **танків** і віднесення до пріоритетних напрямів розвитку ОВТ створення **кораблів класів «фрегат» і «корвет»**, з наступним послідовним переглядом – зростанням його проектних параметрів (майже у два рази) і вартості з 700 млн грн до 3 млрд грн. Хоча, за визнанням нинішнього начальника ГШ, цей проект напряму не пов’язаний з питанням обороноздатності країни¹⁰⁶.

Але на особливу увагу заслуговує “епопея” з **підводним човном “Запоріжжя”** (проектом, що був гордістю музеїв ряду країн Європи й Росії).

У свій час экс-командувач ВМС України В.Бескоровайний обґрунтував доктринальну необхідність наявності 3-х підводних човнів у складі ВМС України. Пізніше экс-міністр оборони А. Гриценко заявляв, що “він (підводний човен) не має реальних завдань” і підлягає продажу. Наступний экс-міністр оборони Ю. Єхануров заявив про намір повернути човен у бойовий склад і забезпечити відповідне фінансування. Міністр оборони М. Ежель упевнений, що “Україна має право на те, щоб мати власний підводний флот”.

Реально на ремонт підводного човна (з 2001 року) і закупівлю акумуляторних батарей (вартістю 18 млн грн), п’ятирічний гарантійний строк яких уже минув, а в Україні їх заряджати ніде, вже витрачено більше 54 млн грн.

За цей час човен «Запоріжжя» став ім’ям загальним і, як говорять у Севастополі, ширмою для розкрадання державних грошей. Тому що човен вже давно не відновлюваний... Хоча, відповідно до севастопольського видання «ForHost» (жовтень 2010 р.), «Запоріжжя» готується вийти в море – у грудні 2010 року (спочатку це був травень 2009, потім лютий 2010, потім травень 2010). У грудні 2010 р. термін виходу знову перенесено на травень 2011 р.

Проведений аналіз показує, що **переважна більшість проблем у оборонній сфері накопичувалися роками й набували масштабності. Хоча так само давно сформульовано рекомендації з їх розв’язання й покращення стану справ, що склався.**

¹⁰³ Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 року № 568.

¹⁰⁴ Шелест Є. Збройним силам потрібні реалістичні пріоритети та ресурси // Національна безпека і оборона – 2010. – № 4. – С 50-52.

¹⁰⁵ Пальчук Н. Армія «без камуфляжа» // Defense express. – 2002. – № 3. – С. 2-8.

¹⁰⁶ Збройні сили: як наростити «м’язи». Інтерв’ю начальника Генерального штабу — Головнокомандувача Збройних Сил України генерал-полковника Григорія Педченка газеті “Сільські вісті” (6 грудня 2010 року). Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=appearance&sub=read&id=20015>

Практично кожне нове військове керівництво (і останнє в тому числі) заявляло про необхідність реалістичної оцінки воєнних загроз, приведення у відповідність з ними (за принципом оборонної достатності) структури і чисельності ЗС, встановлення чітких орієнтирів і пріоритетів оборонної політики, планування розвитку ЗС і ОВТ на науковій основі, залучення наукових кіл до процесів військової реформи.

Водночас **визнання рекомендацій, як правило, не мало відповідних наслідків.**

Висновки

1. Наріжним каменем ефективного управління процесом реформування оборонної сфери й розвитку ВО є воля вищого політичного керівництва держави в організації відповідних механізмів і їхньому контролі.

2. Одним з основних напрямів розвитку ВО є завершення процесу її інституалізації в нормативно-правовому просторі. В першу чергу це має стосуватися подання ВО як системи й підпорядкування функцій і завдань її складових єдиній меті, усунення наявних протиріч, доповнення й систематизації відповідних нормативно-правових документів.

3. Ключове питання реформування й розвитку оборонної сфери – забезпечення ефективності системи державного управління. Воно включає:

- узгодження повноважень, відповідальності й контролю всіх ланок системи;
- підвищення ефективності органу управління й координації сектора безпеки – РНБО, насамперед у частині забезпечення системності й комплексності розроблювальних управлінських рішень.

4. Ключовою проблемою оборонної сфери є критичний стан ОВТ.

5. Забезпечення основного принципу побудови оборонної сфери (ЗС, ВО) – оборонної достатності й вихідних даних оборонного планування має виходити з реальної воєнної загрози. Вона задає обрис необхідної воєнної сили, що виражається насамперед у структурі основних озброєнь, яка виступає визначальним чинником для всіх її основних параметрів, включаючи чисельність ЗС.

Обґрунтування необхідної структури озброєнь повинне мати наукову основу.

Традиційне визначення загроз і сценаріїв, у яких будуть брати участь ЗС та інші ВФ, у тому числі у рамках поточного (другого) оборонного огляду не усуває повністю попередні недоліки оборонного планування й створює неоднозначність у вихідних даних для його здійснення.

6. Докладність схеми ОП у поточному оборонному огляді досить переконлива. Але практика свідчить про дуже часту й принципову розбіжність декларованих планів з дійсністю.

7. Ключове завдання підвищення ефективності оборонного планування має бути пов'язане з його обґрунтованістю.

8. Перетворення чисельності особового складу ВО в самостійний параметр реформування та єдину підставу для бюджетних обрахунків унеможливує реальне реформування й розвиток цієї структури.

9. Зниження темпу скорочення чисельності особового складу армії по відношенню до Державної програми розвитку ЗС на період 2006-2011 років фактично за рахунок розвитку озброєнь і утримання армії без відповідного технічного оснащення суперечить здоровому глузду.

10. Один з основних принципів оборонного планування – відповідність його економічним можливостям держави обумовлює необхідність грамотного розпорядження наявними ресурсами, насамперед шляхом зваженого підходу до необхідних потреб (відповідно до реальної воєнної загрози). Недотримання військовими даного принципу, насамперед через необґрунтованість власних “нормативних потреб”, і висування “недостатнього фінансування” головною причиною критичного стану ВО – непереконливе.

- Основними напрямками отримання додаткового фінансування ЗС варто вважати:
- приведення структури оборонного бюджету у відповідність із європейськими нормами – шляхом скорочення чисельності особового складу;
 - раціональне використання внутрішніх резервів Міністерства оборони;
 - посилення контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів;
 - обґрунтовану розстановку пріоритетів у військово-технічній політиці.

3. Нові ініціативи, рішення, результати

3.1. Нові ініціативи і рішення

У проголошеному новим керівництвом країни курсі “на глибокі реформи та системну модернізацію країни, що охоплює усі сфери суспільного життя”¹⁰⁷, вагоме значення має оборонна сфера. Передумовою розбудови нової моделі національної безпеки і оборони став **Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”**.

Президентом України у посланні до народу, у виступах та інтерв'ю визначено **основні віхи для вирішення проблеми забезпечення обороноздатності держави**¹⁰⁸:

- уточнення, а можливо, й перегляд прийнятих уявлень про воєнні загрози;
- визначення обрису армії майбутнього, адекватного сучасним викликам та загрозам і підпорядкованого принципу оборонної достатності;
- чітке означення шляхів реалізації системи воєнного протистояння реальним загрозам;

– відновлення нормативно-правового забезпечення сектору безпеки й оборони, включаючи Стратегію національної безпеки й Воєнну доктрину.

До **пріоритетів розвитку ЗС** Президентом, зокрема, віднесено¹⁰⁹:

- підвищення ефективності СДУ й впровадження системи комплексного оборонного менеджменту;
- підвищення оперативних можливостей;
- подальша професіоналізація ЗСУ;
- підготовка й участь підрозділів ЗС у загальному фонді сил реагування НАТО, багатонаціональних тактичних формувань ЄС.

Окремо поставлене завдання опрацювання питань ВО¹¹⁰.

У контексті **підвищення ефективності СДУ** оборонною сферою Президент акцентував особливу увагу на необхідності відновлення **ролі РНБОУ**, відходу від фрагментарного й несистемного характеру його діяльності й перетворення його в центр розробки політики перетворень сектору безпеки, центра, що повинен взяти під особливий контроль планування даного процесу і його реалізацію.

¹⁰⁷ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу [Електронний ресурс] Офіційне Інтернет представництво Президента України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>

¹⁰⁸ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>
Янукович: треба переглянути уявлення про військові загрози Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/03/25/4889066/>

Віктор Янукович: РНБОУ має відновитися як дієздатний орган з координації роботи влади у сфері безпеки та оборони. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/16852.html>

¹⁰⁹ Заступник начальника Генерального штабу ЗС України віце-адмірал Ігор Кабаненко: “Результати нашої роботи будуть спрямовані на перспективу і служитимуть процесу гармонізації та розвитку співробітництва між оборонними відомствами України і США”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=18031>

¹¹⁰ Брифінг міністра оборони М.Єжеля 30.03.2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.defence-ua.com/rus/news/?id=31481>

Невідповідність РНБО його ролі в реалізації системних реформ обумовило рішення Глави держави встановити особистий контроль за роботою Секретаріату РНБО з акцентом на його “фаховість і відповідальність”¹¹¹.

Низька ефективність оборонного планування обумовила постановку Президентом завдання чіткого визначення шляхів реалізації системи воєнного протистояння реальним загрозам, а також визначення обрису армії майбутнього, адекватної сучасним викликам та загрозам і підпорядкованої принципу оборонної достатності. Особливу значущість поставлене завдання набуває в умовах жорстких економічних обмежень – у межах затвердженого (07.07.2010 р.) прогнозу показників видатків із загального фонду державного бюджету на потреби оборони на період до 2023 року.

Неспроможність акцентування оборонної політики на чисельності особового складу армії та виділення на її утримання переважної частини бюджету особливо підкреслено в Посланні Президента до українського народу: “Чинна нині практика, згідно з якою штатна чисельність Збройних Сил та інших органів сектору безпеки є чи не єдиною підставою для бюджетних обрахунків, унеможливує реальне реформування і розвиток цих структур”¹¹².

У плані означених вище (розділ 2) напрямів забезпечення додаткового **фінансування оборонної сфери** у Посланні Президента України до народу визначений особливий – адресний напрям – посилення контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів і протидія корупції в правоохоронних органах і ВФ.

Кабінет Міністрів України у розвиток накреслених Президентом напрямів у межах Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 р. визначив **План заходів щодо підвищення рівня обороноздатності країни**¹¹³. У ньому зокрема передбачено:

– розроблення проекту Закону «Про чисельність Збройних Сил України на 2010 та 2011 роки»;

– розроблення проекту Закону “Про внесення змін до Закону України “Про організацію оборонного планування” (щодо вдосконалення процедури оборонного планування та приведення у відповідність до термінів державного прогнозування та стратегічного планування);

– розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо порядку оснащення ЗС України ОВТ іноземного виробництва;

– реалізація ДП ЗС;

– реалізація ДП переходу ЗС України на контрактний принцип комплектування;

Для гарантованого забезпечення виконання покладених на ЗС завдань **МО**, зі свого боку, **визначило наступну низку основних заходів**¹¹⁴:

– нарощування бойової готовності військ, насамперед ОСШР;

– підтримка у боездатному стані ОВТ;

– модернізація бойової авіації й засобів ППО;

– удосконалення системи стратегічного планування;

¹¹¹ Віктор Янукович: РНБО має відновитися як дієздатний орган з координації роботи влади у сфері безпеки та оборони. [Електронний ресурс] Офіційний сайт Президента України. Новини від 06.04.2010. – Код доступу: <http://www.president.gov.ua/news/16852.html> .

¹¹² Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. – [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17307.html> .

¹¹³ Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20.05.2010 № 2278-VI.

¹¹⁴ Інтерв'ю міністра оборони України Михайла Єжеля «Український народ має бути впевнений, що армія спроможна його захистити» // Народна армія. №73, 21 квітня 2010 року. – [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=appearance&sub=read&id=18117>

- створення багатофункціонального оперативно-тактичного ракетного комплексу, бойового корабля класу «корвет», завершення державних випробувань і будівництво двох серійних літаків Ан-70;
- створення єдиної автоматизованої системи управління ЗС і перехід на сучасні інформаційно-телекомунікаційні засоби;
- звільнення ЗС від виконання невластивих функцій;
- виконання міжнародних зобов'язань у воєнній сфері;
- завершення оборонного огляду, підготовка стратегічного оборонного бюлетеня, програмних документів розвитку ЗС України на середньострокову перспективу;
- створення умов для переходу ЗС на контрактний принцип комплектування.

3.2. Результати

Широкомасштабність процесу деградації оборонної сфери за один рік переломити не вдалося. Не вдалося забезпечити повноцінне виконання рішень і Указів Президента.

У плані **розвитку нормативно-правової бази** оборонної сфери й приведення її у відповідність до нових умов і настанов розроблені проекти Стратегії національної безпеки України, Концепції реформування ЗС до 2015 р., у якій означені основні воєнні загрози й шляхи реформування ЗС, Стратегічного оборонного бюлетеня до 2015 р.

Попри складну фінансово-економічну ситуацію в державі реальні **видатки на забезпечення потреб оборони** вперше за останні роки зросли. Вони становили 12477 мільярда гривень, що майже на 49 % перевищило видатки 2009 року.

В аспекті підвищення **босздатності ОВТ**, поставлено на крило багатоцільові винищувачі МіГ-29. Ще три літаки Су-27 перебувають на ремонті. П'ять літаків Л-29 модернізується. Також цього року стали в стрій 19 вертольотів Мі-24 та Мі-8, екіпажі яких виконують завдання у складі миротворчих контингентів.

В плані бойової **підготовки військ** вперше за останні п'ять років вдалося провести широкомасштабні навчання «Взаємодія-2010». На дев'яти сухопутних та п'яти морських полігонах відбулися бойові стрільби штатним пострілом з реактивних систем залпового вогню «Ураган», пуски ракет з кораблів, літаків і зенітно-ракетних комплексів, форсування водних перешкод, десантування аеромобільних підрозділів... Військовими частинами протиповітряної оборони Сухопутних військ нині відновлено бойові пуски ракет на полігоні «Чауда».

Середній наліт на одного льотчика склав 17 годин 53 хвилини, тоді як у 2009 р. він наближався до 12 годин.

Разом з тим, у **Плані заходів щодо підвищення рівня обороноздатності країни** (як складової Державної програми економічного й соціального розвитку України на 2010 рік) з **12 намічених** з терміном I-III квартал **виконаним** (станом на 10.11.2010 р.) **може вважатися лише один пункт**. При цьому залишився без належної уваги пункт, що стосується удосконалення процедури оборонного планування – у межах проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування». При тому, що особливу важливість і актуальність цього заходу визначало здійснюване протягом року розроблення ключових стратегічних документів оборонної сфери.

Те ж стосується й планованого законодавчого встановлення **чисельності ЗС**. Параметра, який, за оцінками експертного співтовариства, доведений до абсурдної, нічим не виправданої, ніким не обґрунтованої величини. І разом з тим, ключового – в умовах, що склалися, єдиного дієвого параметра реформування ЗС. Передбачений МО обсяг скорочення чисельності ЗС на 40 тис. осіб за наступні п'ять років навряд чи забезпечить нову якість фінансування розвитку армії. Тим більше в умовах значного підвищення грошового утримання її особового складу.

Новий Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» серед базових настанов оборонної політики визначає «зміцнення обороноздатності держави, реформування ЗС та інших військових формувань», але в ньому **оборонна сфера все ще не має ознак єдиної системи.**

Характеристикою організаційної площини системи ВО може служити думка військового керівництва про те, що у 2010 р. до неї, на відміну від початку 1990-их років, належать практично лише ЗС, хоча завдання оборони покладені й на інші структури¹¹⁵. При цьому сили внутрішньої безпеки у порівнянні з армією – краще забезпечуються технічно, там вищі оклади»¹¹⁶.

Оцінка якості бойової підготовки, надана керівником профільного комітету ВР (за місяць до «звіту» начальника ГШ), різниться з оцінкою останнього: «наліт льотчика приблизно 4-5 годин на рік. Авіацію вбили». Він же зауважує, що в Сухопутних військах з 100 солдатів повноцінну бойову підготовку проходить 4-5 осіб, інші марширують плацом, метуть листя й читають підручники. Кількість солдатів-контрактників, готових і далі служити у ЗС, не перевищує 30 % мінімальної норми. По суті зірвалася Програма розвитку Сил спеціальних операцій. В аспекті боєздатності авіації наводиться приклад «Бельбеку», коли перед Президентом не змогли підняти в повітря жоден з 20 літаків¹¹⁷.

Прийняття на озброєння 10 модернізованих танків Т-64 М «Булат», які мало що додадуть обороноздатності держави, в умовах, що склалися, складно віднести до «реалістичної військово-технічної» політики МО, як і до реальних пріоритетів технічного переоснащення ЗС.

Щодо **впливу нових результатів на динаміку процесів** і сформовані тенденції оборонної сфери можна виділити відновлення (після провалу 2009 р.) тенденції щорічного приросту обсягів оборонного бюджету. У порівнянні з минулим 2009 р. оборонний бюджет збільшено на 33,2 % (рис. 1). Те ж можна віднести й до частки цього бюджету у ВВП держави – до 1,15 % (рис. 3).

Відновилося також сформована за останні роки тенденція збільшення частки загального фонду у наповненні оборонного бюджету – станом на 15.11.2010 р. – на 97,4 % (рис. 4), а також наповнюваності спеціального фонду – до 61,6 % (рис. 5).

Разом з тим, у 2010 році дисбаланс оборонного бюджету лише поглибився: 84,5 % отриманих коштів пішло на утримання особового складу ЗС, 10,5 % – на бойову підготовку і лише 5 % – на розвиток ОВТ.

Забезпечення ремонту кількох МіГ-29 (1 % загального складу) і 19 вертольотів не вдалося хоч скільки переломити тенденцію падіння боєздатності ОВТ (рис. 7), як і загальну картину відновлення ОВТ десятьма танками (рис. 8).

Незважаючи на певні досягнення у підготовці військ, зокрема пілотів (рис.9), в цілому не вдалося вплинути на падіння рівня виучки військ.

4. Ключові завдання

На основі сформульованих у розділах аналітичної доповіді висновків і у форматі поставленого Президентом завдання: «з урахуванням наявних інтелектуальних, кадрових, фінансово-матеріальних ресурсів, внутрішньо й зовнішньополітичних обставин визначити

¹¹⁵ Прискорення оборонної реформи в Україні – пропозиції Верховному Головнокомандувачу. В.Корендович. Здобутки воєнної реформи та потреба взаємодії з громадським сектором // Національна безпека і оборона. – 2010. – № 4. – С. 48-49.

¹¹⁶ Денисенко Л. Гриценко в обійме, но только «если завтра война...» (Щотижневик 2000 від 5 листопада 2010р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.grytsenko.com.ua/press/view-hrytsenko-v-oboyme-no-tol-ko-esly-zavtra-voyna.html> .

¹¹⁷ Денисенко Л. Гриценко в обійме, но только «если завтра война...» (Щотижневик 2000 від 5 листопада 2010р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.grytsenko.com.ua/press/view-hrytsenko-v-oboyme-no-tol-ko-esly-zavtra-voyna.html> .

конкретні заходи»¹¹⁸ з призупинення деградації сектора безпеки можна рекомендувати наступні першочергові заходи.

1. Ретельна інвентаризація в межах незавершеного оборонного огляду стану ЗС і ОВТ, аналіз програмних документів їх розвитку, включаючи новостворені.

Важливою умовою при цьому має стати розширення кола експертів і профільних наукових організацій. А часові рамки їх розгляду і обговорення мають відповідати значимості розроблюваних стратегічних документів.

3. Підвищення ефективності системи державного управління оборонною сферою в частині:

- узгодження повноважень, відповідальності і контролю у всіх ланках і рівнях;
- підвищення ролі й ефективності РНБО як органу управління (реформування) сектором безпеки, насамперед у частині забезпечення системності й комплексності розроблювальних ним рішень, у тому числі шляхом їх науково-аналітичного забезпечення;

- завдання, поставлене Президентом України, щодо перетворення РНБО в центр розробки політики трансформації сектора безпеки, контролю планування й реалізації цього процесу, повинне знайти, насамперед, законодавче оформлення. Воно передбачає:

- наявність у його апараті аналітичного центру;
- провідну роль РНБО в розробці концептуальних документів оборонної сфери, у т.ч. у законодавчому узгодженні функцій і завдань ВФ, їх ресурсному забезпеченні, у проведенні оборонних оглядів;
- забезпечення зворотного зв'язка шляхом “замикання” результатів роботи Інспекції з питань контролю за діяльністю ВФ, крім Адміністрації Президента, і на РНБО.

- підвищення ефективності Інспекції з питань контролю за діяльністю військових формувань як цивільної структури контролю в сфері оборони;

- підвищення ефективності і відповідальності власне військового управління шляхом підвищення ступеня обґрунтованості прийнятих рішень і забезпечення спадкоємності курсу реформ;

- підвищення ефективності оборонного планування, передусім щодо його обґрунтованості;

- підвищення якості законодавчого супроводу воєнної реформи шляхом контролю обґрунтованості проектів, що виносяться на обговорення, і кваліфікованого опонування пропонувань рішень;

- підвищення ефективності контрольних функцій Парламенту.

4. Завершення процесу інституалізації ВО в нормативно-правовому просторі. В першу чергу це має стосуватися подання ВО як системи й підпорядкування функцій і завдань її складових єдиній меті, усунення наявних протиріч, доповнення й систематизації відповідних нормативно-правових документів з приведенням їх у відповідність до нових настанов оборонної політики.

5. Поставлене Президентом завдання “визначення обрису армії майбутнього, адекватної сучасним викликам і загрозам” та шляхів його реалізації потребує чіткого визначення параметрів реальної загрози воєнній безпеці, наукового обґрунтування адекватних сил протидії, передусім у вигляді структури основних озброєнь, і проектування їх на всю ВО – як на систему. Воно має вирішуватися в рамках затверджених Кабінетом Міністрів України прогностичних показників видатків із загального фонду державного бюджету на потреби оборони на період до 2023 року та з залученням наукових державних структур і незалежних аналітичних центрів. Це завдання має стати невідкладним, а його виконання – розпочатися в межах ще не завершеного оборонного огляду.

¹¹⁸ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>

Вирішення завдання оцінки та визначення загроз полягає у всебічному, у тому числі аналітичному, опрацюванні питання в структурі РНБО та прийнятті відповідного політичного рішення на її засіданні.

У цих же рамках мають бути визначені пріоритети технічного оснащення ЗС. У відповідності до них – призупинене фінансування розроблення й закупівлі «спірних» видів озброєння.

6. Визнання технічного переоснащення ЗС і першочергового фінансування його заходів ключовим завданням оборонної політики держави.

7. Усунення дисбалансу оборонного бюджету, в якому, незалежно від його загальних обсягів, стаття видатків на розвиток ОВТ має становити не менше 25 %. Ключовим механізмом забезпечення такої політики слід визнати відповідне скорочення чисельності ЗС.

Раціональна чисельність ЗС на час виходу з кризи і вирішення пріоритетного завдання їх технічного переоснащення має визначатися реальними ресурсно-економічними обмеженнями з урахуванням прогностичних оцінок розвитку економіки країни.

8. Основними напрямками додаткового фінансування ЗС варто вважати:

- раціональне використання внутрішніх резервів Міністерства оборони;
- посилення контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів;
- обґрунтовану розстановку пріоритетів військово-технічної політики.

9. Встановлення й законодавче закріплення чіткої системи періодичної відкритої звітності та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави і Воєнної організації за якість виконання прийнятих рішень у сфері оборони, політичну й економічну ефективність витрат на неї.

Ефективна реалізація наведених заходів, безумовно, передбачає прояв твердої і послідовної волі вищого політичного керівництва держави щодо організації відповідних механізмів і їх контролю.

Аналітична доповідь розроблена авторським колективом у складі: к.т.н., старший науковий співробітник, начальник відділу А.П. Герасимов, старший науковий співробітник О.Г. Шаталова, науковий співробітник О.І. Куплевацька. Наукове керівництво і загальна редакція – д.т.н., професор А.І. Шевцов.

РФ НІСД у м. Дніпропетровську
(В. Шеховцов)

Додаток

Перелік скорочень

АСУ	– автоматизована система управління;
ВВП	– внутрішній валовий продукт
ВМС	– Військово-Морські Сили;
ВО	– Воєнна організація;
ВР	– Верховна Рада;
ВФ	– військове формування;
ГШ	– Генеральний штаб;
ДП ЗС 2005	– Державна програма реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року;
ДП ЗС 2011	– Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки;
ЗРК	– зенітно-ракетний комплекс;
ЗС(У)	– Збройні Сили (України);

МО	– Міністерство оборони;
НДДКР	– науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи;
ОВТ	– озброєння і військова техніка;
ОСШР	– Об'єднані сили швидкого реагування;
ППО	– протиповітряна оборона;
РНБ	– Рада національної безпеки
РНБО(У)	– Рада національної безпеки і оборони (України)
СБУ	– Служба безпеки України;
СДУ	– система державного управління
СОБ	– Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року;
СУ	– система управління.