

**Альманах по вопросам  
государственного управления  
в секторе безопасности  
Украины 2010**

**Женевский центр демократического контроля  
над вооруженными силами (ДКВС)**

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

ДКВС оказывает консультационную поддержку на местах, организовывает программы практической помощи, разрабатывает демократические нормы по соответствующим вопросам и продвигает их как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств, а также пропагандирует положительный опыт и выработывает политические рекомендации по обеспечению эффективного демократического управления в сфере безопасности.

ДКВС сотрудничает с правительствами государств, парламентами, гражданским обществом, международными организациями, а также целым рядом силовых структур, в том числе органами полиции, судебной власти и разведки, пограничными службами и вооруженными силами.

**Альманах по вопросам  
государственного управления  
в секторе безопасности  
Украины 2010**

Женева – Киев, 2010

Сеть партнерства, *Альманах по вопросам государственного управления сектором безопасности Украины 2010*, редакторы – Мерле Майгре (Merle Maigre) и Филипп Флури (Philipp Fluri) (Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2010 г.).

## **Серия по вопросам менеджмента сектора безопасности и обороны, №2**

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2010 г.

Ответственный издатель: Procon Ltd., [www.procon.bg](http://www.procon.bg)

Дизайн обложки: Христо Близнашки

ISBN 978-92-922-116-4 (DCAF)

ISBN 978-954-92521-2-5 (Procon)

ISBN 978-966-96910-4-0 (Defense Express Group)



# ПРЕДИСЛОВИЕ

Укрепление роли гражданского общества в обеспечении действенного контроля над деятельностью силовых структур и более широкое привлечение гражданского общества к вопросам обороны и безопасности являются одними из главных направлений сотрудничества Украины и НАТО в сфере реформирования сектора обороны и безопасности. Именно с этой целью в октябре 2006 года, во время консультативной встречи представителей руководства государств НАТО и Украины, которая состоялась в португальском городе Синтра под председательством Генерального секретаря НАТО, тринадцать стран НАТО и Украина решили создать специальный проект под названием «Сеть партнерства Украина-НАТО по повышению осведомленности гражданского общества». Этот проект направлен на усиление взаимосвязей организаций гражданского общества и представителей структур безопасности НАТО и Украины с целью содействия развитию стратегического партнерства между гражданским обществом и силовыми ведомствами Украины. Сеть партнерства Украина-НАТО также обеспечивает возможности для открытого свободного обмена мнениями и идеями относительно участия гражданского общества в формировании и реализации оборонной политики и политики безопасности государства, а также создания путей для привлечения организаций гражданского общества к деятельности по реформированию сектора безопасности и обороны.

За годы существования проекта «Сеть партнерства» в Украине произошли определенные положительные изменения, которые способствовали более активному привлечению организаций гражданского общества к вопросам национальной безопасности и обороны. Задействованные в проекте неправительственные организации создали целый ряд рабочих (целевых) групп, в рамках которых проводятся встречи представителей гражданского общества Украины и государств НАТО, где обсуждаются конкретные проекты в нескольких наиболее важных направлениях сотрудничества. Это такие группы, как: Целевая группа по вопросам политики национальной безопасности и реформирования сектора безопасности, отвечающая за усиление возможностей, координации и роли силовых структур Украины в трансформации сектора национальной безопасности; Целевая группа по вопросам мониторинга реформ в сфере евроатлантической интеграции (привлечение экспертов неправительственных организаций к совместной работе по мониторингу процессов реформ в сфере евроатлантической интеграции Украины, в том числе ежегодных Целевых планов Украина-НАТО); Целевая группа по вопросам оборонно-промышленного сотрудничества и реформирования оборонной промышленности (содействие в модернизации и адаптации военно-промышленного комплекса Украины в условиях евроатлантической интеграции); Целевая группа по вопросам построения целостности и воспитания добропорядочности (привлечение организаций гражданского общества Украины к деятельности по построению целостности и воспитанию добропорядочности, борьбе с коррупцией, а также повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности в сфере обороны и безопасности Украины); Целевая группа по вопросам реформирования сектора безопас-

ности и личной безопасности и прав человека (содействие в привлечении организаций гражданского общества к деятельности по защите безопасности и прав человека); Целевая группа по вопросам экономической безопасности (помощь в формировании и реализации политики экономической безопасности, осуществление контроля над расходами оборонного бюджета Украины).

В 2007 году правительство Швейцарии обратилось к Офису связи НАТО в Украине с предложением привлечь Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) к Сети партнерства в качестве одного из исполнительных органов проекта. За годы своей деятельности в Сети партнерства Женевский центр подготовил целый ряд проектов и способствовал в организации нескольких важных мероприятий, начатых в рамках Сети партнерства. Этот альманах по вопросам политики обороны и безопасности и реформирования сектора безопасности Украины, подготовленных экспертами украинского правительства и организаций гражданского общества, является еще одним примером весомого вклада Женевского центра ДКВС в деятельность, направленную на поддержку Сети партнерства Украина-НАТО и ее задач. Этот сборник также является свидетельством того, насколько важной может быть роль гражданского общества Украины в организации широкой публичной дискуссии по вопросам национальной обороны и безопасности.

Я глубоко убежден в том, что, по мере укрепления украинской демократии, роль организаций гражданского общества Украины – как во внедрении принципов демократического государственного управления в секторе безопасности, так и в обеспечении общего видения направления стратегического развития политики безопасности Украины – будет неустанно расти. Для достижения этой цели Офис связи НАТО в Украине, который я имею честь возглавлять, имеет намерение продолжать сотрудничество с неправительственными организациями Украины, стран-членов и партнеров НАТО в реализации задач Сети партнерства Украина-НАТО.

Хочу выразить глубокую благодарность Женевскому центру ДКВС за его активную поддержку в содействии достижению Украиной стратегических задач программы «Партнерство ради мира». Также хотел бы особенно отметить очень большое внимание, которое центр ДКВС уделяет вопросам развития одного из ценнейших достояний Украины – ее гражданского общества.

### **Марчин Кожиел**

Глава Офиса связи НАТО в Украине, Киев

# ВВЕДЕНИЕ

Западные наблюдатели, которые интересуются деятельностью сектора обороны и безопасности Украины, в течение длительного времени были вынуждены строить свои оценки исключительно на основе комментариев и анализа западных экспертов и/или украинских преподавателей высших учебных заведений Европы и США, в то время как альтернативные российские источники всегда имели свою особую точку зрения.

Данный сборник, подготовленный в рамках проекта НАТО «Сеть партнерства» при финансовой поддержке Министерства обороны Швейцарии, является первым англоязычным изданием материалов по вопросам деятельности всех силовых ведомств Украины, подготовленных именно украинскими экспертами гражданского сектора. Материалы этого сборника, некоторые из которых впервые появились в Украине в 2008-2009 годах, не только интересны по своему содержанию, но они также дают возможность читателям составить собственное впечатление об уровне информированности гражданского общества о вопросах государственного управления в секторе безопасности Украины. Авторы материалов высказывают собственные точки зрения, которые могут не совпадать с официальной позицией спонсора проекта – Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС).

Центр ДКВС постоянно сотрудничает с украинским парламентом и Министерством обороны с декабря 2000 года. Текущая деятельность Женевского центра ДКВС посвящена преимущественно вопросам Стратегического оборонного обзора и общего реформирования системы менеджмента сектора обороны в Украине. На сегодняшний день это один из наиболее перспективных и успешных совместных проектов, в которых принимал участие Центр ДКВС.

Сеть партнерства Украина-НАТО, которая создавалась в течение 2008/09 гг. и сегодня уже активно функционирует, является относительно новым направлением сотрудничества, появившимся в довольно объемном портфеле программ сотрудничества Центра ДКВС в последнее время. Хочу подчеркнуть, что Центр ДКВС, действующий от лица правительства Швейцарии, имел честь принимать участие в формировании этого проекта на самых первых этапах его обсуждения и разработки концепции, а сегодня готов продолжать предоставление помощи в его практической реализации. Надеемся, что опыт, приобретенный нами при реализации аналогичных проектов, в частности, программ развития возможностей гражданского общества, которые осуществлялись под эгидой Программы развития ООН, будет хотя бы частично реализован и в рамках этой инициативы НАТО.

Женева, 25 февраля 2010 г.

**Филипп Флури**

Заместитель директора Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами



# СОДЕРЖАНИЕ

Вступление .....	1
Глава 1 Совет национальной безопасности и обороны Украины в системе стратегического управления национальной безопасностью .....	3
<i>Горбулин В.П., Литвиненко А.В.</i>	
Глава 2 Украинская национальная безопасность в XXI веке: вызовы и необходимость коллективных усилий .....	13
<i>В.П. Горбулин в соавторстве с экспертами Центра Разумкова</i>	
Глава 3 Демократический гражданский контроль над силовой сферой Украины: опыт, проблемы .....	24
<i>Георгий Крючков</i>	
Глава 4 Украина в структуре региональной и глобальной безопасности .....	34
<i>Алексей Мельник</i>	
Глава 5 Общественная дискуссия в Украине относительно НАТО .....	53
<i>Илько Кучерив</i>	
Глава 6 Реформа судопроизводства и криминальной юстиции, борьба против коррупции .....	61
<i>Дмитрий Котляр</i>	
Глава 7 Сектор безопасности в Украине: становление и развитие системы стратегического управления .....	70
<i>Александр Белов, Александр Литвиненко</i>	
Глава 8 Вооруженные Силы Украины .....	79
<i>Юрий Юрчина</i>	
Глава 9 Дальнейшие пути реформирования правоохранительной деятельности в Украине .....	112
<i>Лариса Криворучко</i>	
Глава 10 «Другие» военные формирования в Украине .....	129
<i>Леонид Поляков</i>	
Глава 11 Обзор оборонной промышленности Украины .....	193
<i>Валентин Бадрак, Сергей Згурец</i>	
Перечень авторов .....	217

## Перечень рисунков

Функциональные структуры ВСУ, 2005 год .....	85
Организационная структура ВСУ, 2005 год.....	85
Структура органов управления ВСУ, 2005 год .....	85
Структура органов управления ВСУ, 2011 год .....	87
Организационная структура ВСУ, 2008 год.....	87
Структура органов управления ВСУ, 2008 год .....	88
Структура Генерального штаба ВСУ, 2005 год .....	88
Структура Генерального штаба ВСУ, 2008 год .....	89
Структура Сил специальных операций, 2008 год .....	90
Организационная структура Объединенного оперативного командования, 2007 год.....	91
Функциональные структуры ВСУ, перспектива, 2011 год.....	92
Структура территориального управления, 2006 год .....	95
Организационная структура и боевой состав Сухопутных войск, 2005 год .....	96
Организационная структура армейского корпуса Сухопутных войск, 2006 год .....	97
Организационная структура и боевой состав Сухопутных войск, 2008 год .....	98
Организационная структура и боевой состав Сухопутных войск, перспектива, 2011 год .....	99
Организационная структура и боевой состав Воздушных Сил, 2005 год .....	100
Организационная структура и боевой состав Воздушных Сил, 2008 год .....	104
Организационная структура и боевой состав Воздушных Сил, перспектива, 2011 год.....	105
Организационная структура и боевой состав Военно-Морских Сил, 2005 год .....	108
Организационная структура и боевой состав Военно-Морских Сил, 2008 год .....	109
Организационная структура и боевой состав Военно-Морских Сил, перспектива, 2011 год .....	110
Численность населения Украины по годам .....	115
Коэффициент преступности в Украины по годам .....	117
Создание преступных организаций.....	117
Незаконное лишение свободы или похищение человека .....	117
Преступления, совершенные в сфере банковской деятельности .....	118
Преступления, совершенные в сфере высоких информационных технологий.....	118
Уровень преступности на 10 тыс. населения небольшой тяжести.....	118

## Перечень вставок

Вставка 4.1	Определения .....	38
Вставка 4.2	НАТО и европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО) .....	44
Вставка 4.3	Структуры на постсоветском пространстве, имеющие функции обеспечения безопасности .....	46
Вставка 4.4	Организация североатлантического договора (НАТО) .....	48
Вставка 10.1	Социальные льготы для сотрудников сферы безопасности в Словакии .....	172
Вставка 10.2	Государственное агентство национальной безопасности Болгарии (ГАНБ) .....	176
Вставка 10.3	Общие организационные особенности Министерства внутренних дел Франции, с указанием подразделений, подобных украинским .....	177
Вставка 10.4	Регламент деятельности Комиссии по делам специальных служб Сейма Польши .....	180
Вставка 10.5	Румынская Комиссия по контролю над Службой внешней разведки .....	182

## Перечень таблиц

Сравнительная таблица отдельных статей Вашингтонского и Ташкентского договоров.....	46
Если бы референдум о вступлении Украины в НАТО состоялся в допустимом будущем, за что бы вы проголосовали? (% лиц, готовых к участию в референдуме) .....	58
Просим выбрать правильное утверждение .....	58
Каким образом, по вашему мнению, принимаются решения в НАТО?.....	59
Изменения состава СВ ВСУ .....	94
Рейтинг доверия к социальным институтам и субъектам в мире в 2002 году.....	121
Уровень доверия к разным службам ОВД у респондентов, которые контактировали с этими службами .....	123
Влияние доверия к милиции на образ ОВД в массовом сознании.....	124
Динамика сокращения ОПК Украины .....	194
Общая структура производства оборонного назначения.....	195
Показатели финансирования статьи закупок и разработки вооружений .....	206
Динамика украинского экспорта.....	207
Основные составляющие военного экспорта .....	207
География оружейных поставок – 2007-2008 .....	212
Структура экспорта .....	213



# ВСТУПЛЕНИЕ

Этот Альманах является первым в Украине изданием, которое в форме сборника мыслей и исследований украинских авторов обращается к анализу аспектов сектора безопасности в условиях создания новой демократии. Его авторы – это гражданские эксперты, представляющие различные неправительственные «мозговые тресты» и организации гражданского общества, которые исследуют вопросы государственного управления в секторе безопасности на национальном, региональном и международном уровнях.

Хотелось бы надеяться, что в будущем эта тема будет продолжать развиваться и в последующих публикациях, которые будут снова обращаться к разным аспектам управления в секторе безопасности Украины с целью документирования достигнутого прогресса в создании и поддержании механизмов эффективного управления. Это издание – одно из первых выпусков под эгидой так называемой «Сети партнерства», созданной в 2009 году между странами-членами НАТО, странами-партнерами и организациями гражданского общества. В его подготовке принимали непосредственное участие Министерство обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарии, Центр оборонных исследований Эстонии и Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами.

Такие Альманахи, которые публикуются консорциумом организаций гражданского общества, выполняют много важных функций в новообразованных демократиях. Кроме того, что это полезный анализ текущего состояния институций, которые в прошлом пребывали за завесой секретности во времена бывших (авторитарных) режимов, они также, очевидно, отображают существование альтернативных невоенных/неправительственных экспертных мнений относительно сектора безопасности. В идеале, работа над созданием такого Альманаха не только собирает воедино различные «мозговые тресты» и организации гражданского общества, поощряет их преодолевать конкуренцию через взаимодействие, но и дает им возможность дополнять свои экспертные уровни в вопросах сектора безопасности и улучшить их понимание. Таким образом, Альманахи позволяют соединить несколько вопросов создания различных возможностей, отображая состояние управления в секторе безопасности и потребности в его улучшении. В дополнение к сборникам законодательных актов в сфере безопасности и их анализа, такое своеобразное аналитическое исследование сектора безопасности является одним из наиболее важных вкладов, которые организации гражданского общества могут сделать в демократические реформы сектора безопасности.

Во время переходных процессов не все удастся правильно сделать сразу. Министерство внутренних дел вместе с Внутренними войсками в будущем могут достичь надлежащего уровня в вопросах демократического контроля. В Министерстве обороны вопросы сотрудничества по оборонной реформе и стратегическому оборонному обзору могут выйти на уровень генералов и министров и таким образом иметь влияние на процессы за пределами концептуального уровня. Программа профессионального развития может быть дополнена имплементационным механизмом, который позволит в полной мере реализовать

имеющийся потенциал. Это также объясняет причины того, почему к выпуску этого сборника статей были привлечены два внешних спонсора. Возможные будущие Альманахи, наверное, будут издаваться украинскими авторами. А спонсоры надеются, что такой переход произойдет в кратчайшие сроки и будет соответствующим образом упорядочен.

Женева, март 2010 г.

**Филипп Флури**

Заместитель директора,  
Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

## Глава 1

# **Совет национальной безопасности и обороны Украины в системе стратегического управления национальной безопасностью**

**Горбулин В.П., Литвиненко А.В.\***

Предметом рассмотрения в этом тексте являются проблемы становления, современного состояния и будущего развития Совета национальной безопасности и обороны Украины как ключевой институции системы стратегического управления национальной безопасностью и, прежде всего, ее сектором безопасности.

## **1. Стратегическое управление национальной безопасностью вообще и сектором безопасности в частности**

По общепринятому определению (Резолюция ПА СЕ 1713 (2005)), сектор безопасности состоит из высших органов управления, вооруженных сил, полиции в форме или в гражданском, жандармерии, служб разведки, пограничных служб, служб внутренней безопасности, а также милиции и вооруженных формирований, которые работают на государство или связаны с ним.

Еще в 1996-1997 годах была сформирована, в общем в существующем по сей день виде, система стратегического управления сектором безопасности Украины и удалось решить ряд ключевых задач политики национальной безопасности. В частности, в 1997 году Верховной Радой была принята Концепция национальной безопасности, которая определила

---

\* Горбулин В.П., академик НАН Украины, Секретарь СНБОУ в 1994-1999, 2006 годах.  
Литвиненко А.В., д-р полит. наук, руководитель департамента Аппарата СНБОУ в 2005-2007 годах.

жизненно важные национальные интересы Украины и пути их реализации. Тогда же путем подписания международных договоров с соседними государствами были международно признаны и гарантированы государственные границы Украины на большей части их протяженности, а принятие Хартии об особом партнерстве Украина-НАТО в общих чертах сформировало евроатлантический курс Киева.

Стратегический уровень системы управления национальной безопасностью вообще и сектором безопасности в частности не испытал существенных изменений с того времени, вопреки существенной трансформации ситуации в области безопасности и конфигурации государственной власти в целом вследствие конституционной реформы 2004 года и органов сектора безопасности вследствие преобразований 2004-2007 годов.

Ныне государственная составляющая сектора безопасности Украины включает звено стратегического управления и исполнительное звено. Звено стратегического управления составляют Верховная Рада Украины, Президент Украины, Совет национальной безопасности и обороны Украины, Кабинет Министров Украины, а исполнительное звено включает:

- службу внутренней безопасности – Службу безопасности Украины;
- разведывательные службы – Службу внешней разведки Украины;
- Главное управление разведки Министерства обороны Украины;
- Управление разведки Администрации Государственной пограничной службы Украины;
- полицию – Министерство внутренних дел Украины; жандармерию – Внутренние Войска МВД Украины, Управление государственной охраны Украины, пограничную полицию – Государственную пограничную службу Украины;
- силы обороны – Вооруженные Силы Украины, Государственную специальную службу транспорта, военизированные подразделения Министерства по вопросам чрезвычайных ситуаций и защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы, Государственную службу специальной связи и защиты информации Украины.

Верховная Рада Украины в соответствии с Конституцией Украины определяет ключевые основы государственной политики национальной безопасности. В частности, реализуя эти полномочия, парламент в 2003 году принял действующий по сей день Закон “Об основах национальной безопасности Украины”, который определяет основные приоритеты этой политики, очерчивает угрозы национальным интересам и стратегические направления деятельности в этой сфере.

Президент Украины в установленных парламентом рамках непосредственно или через Совет национальной безопасности и обороны Украины определяет стратегические и доктринальные моменты проведения этой политики, осуществляет ее кадровое обеспечение, а Правительство непосредственно реализует эту политику, в частности осуществляет ее финансирование, а также социальную защиту военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов. Такое распределение полномочий касается, прежде всего, мирного времени.

В условиях военного положения для руководства обороной Украины согласно Закону “Об обороне Украины” создается Ставка Верховного Главнокомандующего, возглавляемая главой государства, которая и организует управление отражением агрессии против Украины.

## 2. Президентская власть в системе управления сектором безопасности Украины

Президент Украины в соответствии с Основным Законом (ст. 106) осуществляет общее руководство в сферах национальной безопасности и обороны государства, обеспечение государственной независимости, национальной безопасности и правопреимности государства, ее представление в международных отношениях, руководство внешнеполитической деятельностью, в том числе – принятие решений о признании иностранных государств, обмен дипломатическими представителями, объявление состояния войны, частичной или всеобщей мобилизации, чрезвычайного положения, а также зон чрезвычайной экологической ситуации. Согласно Конституции Президент Украины назначает и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил, других военных формирований. Подчеркивается, что глава государства “осуществляет руководство в сферах национальной безопасности и обороны”, а также возглавляет Совет национальной безопасности и обороны Украины.

Осуществление этих функций реализуется главой Украинского государства с помощью конституционного органа – Совета национальной безопасности и обороны Украины (СНБОУ), который организует и контролирует деятельность органов исполнительной власти по вопросам национальной безопасности и обороны, а также вспомогательные и консультативно-совещательные органы, среди которых видное место занимает Секретариат Президента Украины.

Статус СНБОУ как координационного органа при Президенте Украины, функции (координация и контроль деятельности органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны), частично – состав (по должности в неё входят Премьер-министр, Министр обороны, Председатель Службы безопасности, Министр внутренних дел, Министр иностранных дел) и формы введения в действие решений (указом Президента Украины) определяет статья 107 Конституции. В состав СНБОУ, также согласно решению Президента, могут входить другие руководители центральных органов исполнительной власти. В Конституции также определено, что в заседаниях СНБОУ может принимать участие Председатель Верховной Рады, что можно рассматривать как одну из форм парламентского контроля над сферой национальной безопасности и обороны.

Деятельность Совета, кроме Конституции, регулирует статурарный Закон “О Совете национальной безопасности и обороны Украины”, принятый в 1998 году.

Согласно ст. 3 этого Закона функциями СНБОУ являются:

- 1) внесение предложений Президенту Украины по реализации основ внутренней и внешней политики в сфере национальной безопасности и обороны;
- 2) координация и осуществление контроля над деятельностью органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны в мирное время;
- 3) координация и осуществление контроля над деятельностью органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны в условиях военного или чрезвычайного положения и при возникновении кризисных ситуаций, которые угрожают национальной безопасности Украины.

Согласно ст. 14 Закона “О Совете национальной безопасности и обороны Украины” при Совете ее решениями могут создаваться рабочие и консультативные органы.

Тот же Закон устанавливает, что информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности СНБОУ осуществляет ее Аппарат, в составе которого ныне действуют профильные Департаменты по вопросам военной безопасности, по вопросам государственной безопасности, а также по вопросам деятельности правоохранительных органов. Аппарат осуществляет свою деятельность на основе соответствующего Положения, утвержденного Указом Президента Украины от 14.10.2005 № 1446.

В составе Секретариата Президента Украины функционирует Главная служба политики безопасности и обороны. При Президенте действует научно-аналитическое учреждение – Национальный институт стратегических исследований.

В ситуации, сложившейся за время президентской каденции В.Ющенко, четкого размежевания полномочий между Секретариатом Президента Украины и Аппаратом СНБОУ не существует, тем не менее, к исключительным полномочиям первого принадлежат проблемы текущего обеспечения деятельности главы государства, в том числе и поддержка кадровой политики в органах сектора безопасности.

### **3. Генезис, теоретические основы и мировой опыт функционирования Советов безопасности**

Анализируя становление института Совета безопасности можно определить два основных источника его формирования. Во-первых, это разнообразные консультативно-совещательные и координационные советы при монархе. Например, в Великобритании и некоторых ее бывших доминионах, в частности в Канаде, до этого времени действуют Тайные советы при королеве. Подобные образования существовали практически во всех других европейских монархиях. Влиятельность и роль этих Советов существенно зависели от личности монарха и общей политической ситуации в стране. Чем-то подобное место в государствах ленинского типа занимало политбюро ЦК правящей партии или его аналог.

Во-вторых, это генеральный штаб прусского образца. Создание Генерального штаба в Пруссии в середине 19 столетия немецким стратегом Г.Мольтке-старшим должно было институционально обеспечить теоретический тезис К.Клаузевица “война есть продолжение политики другими средствами”. В начале 20-го века русский специалист А.Свечин определял стратегию как искусство комбинировать подготовку к войне и группирование операций для достижения цели, которая выдвигается войной для вооруженных сил. Такое понимание распространяло рамки заинтересованности и ответственности Генерального штаба почти на все сферы общественной жизни.

Однако уже к середине 20 столетия произошли кардинальные изменения общественной ситуации, существенно трансформировавшие баланс между составляющими национальной безопасности, повысив актуальность невоенных средств защиты национальных интересов. Существенным толчком к осознанию этого в демократических государствах стали концепции тотальной войны, в общем сформированные в гитлеровской Германии в начале

1940-х годов. Начало “холодной войны”, которая преимущественно не приобретала формы вооруженного конфликта, но требовала существенного напряжения государственных сил, доказало: имеющиеся государственные органы США не могли обеспечить надлежащий уровень координации государственной политики национальной безопасности, наглядно проявились сложности процесса формулирования политиками задач для военных и спецслужб и слабость обратной связи. Именно поэтому в 1947 году Президент США Г.Трумэн инициировал радикальную реформу системы национальной безопасности, одним из направлений которой, наряду с созданием комитета начальников штабов – американского аналога генштаба, стало создание органа с намного более широкими функциями – Совета национальной безопасности (СНБ). СНБ был сформирован как коллегиальный орган при президенте, при участии ведущих политических деятелей, а также руководителей министерства обороны, центральной разведки и т.п. Изначально эта структура была образована с целью улаживания конфликта между руководством армии, флота и авиации. Но, предложенное решение тактической задачи оказалось на удивление удачным.

В качестве основной задачи СНБ США и ныне определяется помощь президенту в формировании государственной политики национальной безопасности и обеспечении координации усилий государственных органов в этой сфере. С того времени Совет национальной безопасности в США прошел сложный путь, но и сейчас остается одним из самых важных и влиятельных органов администрации президента.

Органы, подобные СНБ США, существуют в большинстве государств Центральной и Восточной Европы. В частности, в Венгрии действует Совет обороны во главе с президентом, которая согласно конституции принимает на себя от государственного собрания (парламента), президента и правительства республики функции управления страной в условиях чрезвычайного или военного положения (ст. 19 конституции Венгрии). В Болгарии президент возглавляет Консультативный совет по национальной безопасности, статус которого определяется законом (ст. 100 конституции Болгарии). Президент Республики назначает членов Веча национальной обороны Республики Хорватия и является его главой (ст. 100 конституции Хорватии). Ст. 135 польской конституции свидетельствует: “Совещательным органом Президента Республики в сфере внутренней и внешней безопасности государства является Совет Национальной Безопасности”. Бюро национальной безопасности, обеспечивающее функционирование СНБ в Польше, выступает ведущим органом президентской власти.

Значение и функции СНБ в разных государствах отличаются и связаны как с общими особенностями конституционного дизайна, так и с объемом и сложностью угроз и вызовов национальным интересам. Объем полномочий и влиятельность могут превращать Совет в ключевой государственный орган. Такая ситуация присуща прежде всего государствам, стоящим перед сложными и угрожающими вызовами во многих сферах общественной жизни и имеющим мощные армию и спецслужбы, которые осуществляют непосредственное влияние на управление страной (Турция, Пакистан и т.п.). В частности, в Турции к июлю 2003 года Совет национальной безопасности был чуть ли не самым важным государственным органом, и лишь демократические реформы, связанные со стремлением вступить в ЕС, привели к конституционным изменениям, ограничившим влиятельность СНБ в мирное время.



При другой модели, присущей прежде всего малым европейским странам, перед которыми не стоят сложные вызовы безопасности, СНБ рассматривается как чрезвычайный орган, который при нормальных условиях будто “спит” (Венгрия, другие небольшие европейские государства). Также есть случаи, когда Совет действует в режиме административно-бюрократического органа, который наиболее близок по своим функциям и задачам к исполнительному аппарату, нежели к политическому руководству. При этих условиях СНБ также используют в роли своеобразного “хранилища отставных высших должностных лиц”. Примеры реализации такой модели можно найти в истории некоторых стран СНГ.

Рассматривая разные формы функционирования СНБ нельзя не вспомнить и случай королевства Марокко, где совет во главе с королем объединяет лидеров ведущих политических партий этой мусульманской страны от правых до местных коммунистов включительно и играет мощную консолидирующую роль в политической системе.

Сравнительный анализ доказывает, что конкретные функции и место СНБ в системе государственной власти вообще определяются тремя основными факторами – масштабом вызовов, стоящих перед обществом и государством, мощностью военной и административной организации государства, а также расстоянием между политическим руководством государства и военными и правительственной бюрократией. Конечно, нельзя не учитывать влияние национальных традиций, а также личностных качеств руководства этой организации.

На сегодня почти во всех странах мира СНБ выполняет три основные задачи. Во-первых, выступает механизмом стратегического прогнозирования и планирования; во-вторых, играет роль соединительного звена между правительственными бюрократами, военными и представителями правоохранительных органов, с одной стороны, и главой государства и политическими кругами вообще, с другой. А в-третьих, является органом чрезвычайного управления, организацией, которая должна обеспечить надлежащий уровень управляемости государством в чрезвычайных или особых условиях. Кроме того, даже на основе выполнения этих базовых функций, СНБ может решать и другие важные государственные задачи. Речь идет об обеспечении функционирования “политической кухни” – подготовке ответственных государственных решений по обеспечению национальных интересов.

Нельзя не отметить и такую функцию СНБ как координация деятельности, согласование интересов и налаживание взаимных контактов руководства армии, спецслужб, правоохранительных органов, высших ступеней бюрократии в целом. И что чрезвычайно важно для демократического политического режима – это происходит при посредничестве и в условиях контроля гражданских деятелей, политического руководства государства. В общем, СНБ – важнейшее звено в системе демократического гражданского контроля над деятельностью военной организации государства.

Именно через механизм Совета национальной безопасности и созданных при ней комиссий и других подобных консультативных институций может осуществляться согласование позиций и выработка консенсуса по ведущим вопросам национальной безопасности. СНБ и, прежде всего, его аппарат, должны выступать соединяющим звеном, каналом интеллектуального, а во многих случаях и кадрового обмена между государственными органами и экспертным и академическим сообществами, обеспечивать высококвалифицированную экспертизу важных государственных решений. Учитывая традиционную кадровую



замкнутость армии и разведывательных и контрразведывательных органов, такая функция довольно существенна. Незаурядную роль здесь могут играть научные и аналитико-прогнозные структуры совета национальной безопасности.

Вообще, роль сектора безопасности в развитии экспертной и аналитической среды тяжело переоценить. Опыт США, других стран и, в частности, Украины, свидетельствует, что именно потребности национальной безопасности были чуть ли не основным фактором развития прикладного политического, экономического анализа и анализа с позиций безопасности и как науки, и как, что может и важнее, особой формы профессиональной деятельности.

И последнее, но не по важности. СНБ в президентских и парламентарско-президентских системах может использоваться как один из ведущих рычагов влияния главы государства на функционирование государственной власти, а значит и на общественную жизнь в стране в целом. Следует напомнить, что Совет национальной безопасности и обороны Украины – единственный государственный орган под председательством Президента Украины, существование и статус которого закреплены Конституцией. Тем не менее, указанная возможность является обоюдоострой, а ее неосторожное использование может иметь существенные негативные последствия, что неопровержимо доказал опыт последних лет.

## 4. История и нынешние проблемы СНБОУ

Совет национальной безопасности и обороны Украины образован Указом Президента Украины 30 августа 1996 года на основании ст. 107 Конституции Украины, этим же актом был создан Аппарат Совета. Постоянно действующий конституционный орган по вопросам координации и контроля деятельности органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны – СНБО Украины – был образован вместо и на основе Совета обороны Украины и Совета национальной безопасности Украины, которые действовали на протяжении 1991-1996 годов.

Совет обороны Украины был создан Верховной Радой Украины 11 октября 1991 года как высший государственный орган коллегиального руководства вопросами обороны и безопасности Украины. Его Секретарем с января 1992 по ноябрь 1995 года был М.Витовский.

В июле 1992 года Президент Украины Л.Кравчук своим Указом создал Совет национальной безопасности как консультативно-совещательный орган в системе государственной исполнительной власти при Президенте Украины, главной задачей которого была подготовка предложений и проектов решений Президента Украины по реализации политики в сфере защиты национальных интересов и обеспечения национальной безопасности Украины. Должность Секретаря СНБ занимали в 1992-1993 годах В.Селиванов, в 1993-1994 годах В.Картавцев, в 1994-1996 годах В.Горбулин.

Вместе с тем, реальное становление СНБОУ как важного элемента системы государственного управления следует отнести к началу каденции Президента Украины Л.Кучмы (1994-1996 годы). На этом этапе произошло сбалансирование властных полномочий, институциональное закрепление системы национальной безопасности в Конституции Украины. Основными направлениями работы этого органа стали решение проблем Крыма, разделение Черноморского флота с РФ, формирование внешней политики Украины, начало

отношений с НАТО, ЕС, реформирование и сокращение Вооруженных Сил Украины, реформирование силовых структур, преодоление организованной преступности, разработка основ внешней политики Украины и прочее.

Должность Секретаря СНБО Украины занимали в 1995-1999 годах В.Горбулин, в 1999-2003 годах Е.Марчук, в 2003-2005 годах В.Радченко, в 2005 году П.Порошенко, в 2005-2006 годах А.Кинах, в 2006 году исполнял обязанности Секретаря В.Горбулин, в 2006-2007 годах В.Гайдук, в 2007 году И.Плющ, с декабря 2007 года и по сей день – Р.Богатырева.

На протяжении этих лет Совет национальной безопасности и обороны Украины рассмотрел на своих заседаниях свыше 150 вопросов. Его решения сыграли весомую роль в обеспечении общественно-политической стабильности в Украине в целом и в отдельных регионах, преодолении экономического кризиса, формировании и реализации внешней и оборонной политики государства, решении острых проблем обеспечения информационной, экологической, научно-технологической безопасности и т.п.

Функционирование системы управления органами сектора безопасности и, в частности, ее ключевой институцией – Советом национальной безопасности и обороны Украины, доказало ее общую дееспособность и способность выполнять сложные и комплексные задачи управления национальной безопасностью. Только на протяжении последних лет осуществлен ряд шагов по демократизации сектора безопасности, усилению демократического гражданского контроля за деятельностью его органов. Проведен первый в истории Украины Комплексный обзор сектора безопасности, результаты которого отражены в принятой Президентом Украины в январе 2007 года Стратегии национальной безопасности Украины, Концепции реформирования криминальной юстиции (апрель 2008 года), Концепции реформирования Службы безопасности Украины (март 2008 года), Концепции реформирования Государственной пограничной службы (июль 2007 года), нескольких решениях СНБОУ, Белых книгах органов сектора безопасности Украины за 2007, 2008 годы. Решен ряд других вопросов стратегической важности. Ныне осуществляется второй оборонный обзор, в 2009 году утверждена Доктрина информационной безопасности.

Вместе с тем, время, которое прошло, выявило и ряд существенных проблемных моментов. Основными из них следует определить такие.

1. *Нестабильность внутривнутриполитической ситуации и отсутствие консенсуса среди политической элиты по определяющим проблемам развития страны, приоритетам государственной политики, в частности относительно предназначения СНБОУ и сектора безопасности вообще, особенно в контексте конституционной и административной реформ. А соответственно – недостаточная четкость и обоснованность приоритетов, целей, задач, структуры системы СНБОУ, отсутствие концепции, стратегии и модели их развития в среднесрочной и долгосрочной перспективах.*
2. *Проблемы двойного подчинения органов сектора безопасности как Президенту Украины, так и Кабинету Министров Украины, которые определяются общим несовершенством и разбалансированностью украинской системы государственной власти. Подавляющее большинство этих органов, за исключением службы внутренней безопасности – СБУ и*

разведывательных органов, прежде всего СВРУ, является органами исполнительной власти и, соответственно, их деятельность направляется Кабинетом Министров Украины. Вместе с тем, как уже отмечалось, общее руководство в сфере национальной безопасности и обороны осуществляет глава государства, в частности и через СНБОУ.

Такая неразграниченность, а кое-где и прямое пересечение полномочий не только существенно усложняют функционирование сектора безопасности, но могут привести к сложным и тяжело решаемым разногласиям. Особенно это важно в условиях длящегося уже свыше 7 лет политического кризиса и слабых демократических политических традиций в современной Украине. Существенно эти проблемы обостряются при так называемой «коабитации», т.е. когда Президент и Правительство принадлежат к разным, иногда оппонирующим друг другу, политическим силам. Опасные последствия этого наиболее четко проявились летом 2007 года, когда появились признаки противостояния между подразделениями разных органов сектора безопасности, а именно МВД и Управлением государственной охраны.

3. *Недостаточность имеющейся нормативно-правовой базы функционирования сектора безопасности* и, прежде всего, невыполнение действующего законодательства, имеющее следствием опасные столкновения партикулярных интересов. Правовая незакрепленность необходимых процедур порождает дополнительные возможности для коррупции.
4. Особое место среди проблемных моментов занимает *опасно низкая исполнительская дисциплина*. По данным Аппарата СНБОУ Украины, на август 2008 года от 40 до 80 % решений Совета не выполняются органами исполнительной власти, другими словами, происходит не только падение значимости и авторитета СНБОУ, а фактически эта институция на протяжении продолжительного времени значительным образом работает вхолостую. Ярким примером в этой сфере стали решения СНБОУ относительно земельных отношений, ситуации в Автономной Республике Крым и т.п.
5. *Значительная текучесть состава СНБОУ и его Аппарата* и отсутствие необходимой последовательности, постоянства, согласованности в действиях каждой новой команды, в частности, по ключевым вопросам стратегического характера. Так, за последние 4 года сменилось 6 Секретарей Совета национальной безопасности и обороны Украины. В общем, это находит объяснение в быстротечности политической ситуации, тем не менее, существенно усложняет решение рутинных, текущих вопросов управления национальной безопасностью Украины.
6. Менее наглядной, но потенциально сложной *остается проблема неразграниченности политического и административного руководства в органах сектора безопасности*, в том числе и в Аппарате СНБОУ. Практика назначения политических деятелей руководителями правоохранительных и разведывательных органов, которая приобрела распространение после конституционной реформы 2004 года, в условиях отсутствия законодательно определенных процедур разделения политических и административно-профессиональных полномочий связана с рядом проблемных

моментов. Самым существенным из них можно назвать угрозу политизации деятельности органов сектора безопасности, подчинение их деятельности интересам политических сил в ущерб общенациональным интересам.

7. Не всегда оправданное использование СНБО Украины для решения тактических задач главы государства политико-экономического характера, часто в ущерб ее функциям ведущего механизма принятия стратегических решений. Внедрение такой модели вследствие жесткой конкуренции с Кабинетом Министров и Парламентом приводит к быстрой девальвации авторитета и эффективности Совета, а опосредованно и его главы – Президента Украины.
8. В целом понятна инерционность и консерватизм сектора безопасности и СНБО Украины, в частности, относительно внедрения современных принципов, методов, методик, моделей, механизмов, прежде всего стратегического планирования и управления, в государственное управление, и как результат – несоответствие и неадекватность его реакции на изменения в сфере национальной безопасности.

И напоследок. Несмотря на все вышеперечисленные проблемы, уникальный статус и состав Совета национальной безопасности и обороны Украины позволяют ему играть ключевую роль в политическом процессе в государстве. В частности, именно СНБОУ способен обеспечивать выработку консенсуса правящих элит по жизненно важным для развития страны вопросам. Деятельность Совета должна быть, прежде всего, ориентирована не на интересы конкретной политической силы, а на реализацию общенациональных задач.

Совет национальной безопасности и обороны Украины – высший государственный орган, обеспечивающий определение стратегических приоритетов государственной политики национальной безопасности и обороны, вырабатывает наиболее важные государственные решения в этой сфере. Совет и его Аппарат выполняют уникальные задачи, которые находятся вне компетенции всех других государственных органов. Речь идет, прежде всего, о межведомственной координации и информационно-аналитической деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности и обороны в чрезвычайно важных, но, вместе с тем, не менее общественно чувствительных вопросах, таких как разведка и контрразведка, внутривнутриполитическая, военная, внешнеполитическая, экономическая безопасность и т.п.

Именно это определяет необходимость существования Аппарата Совета как государственного органа, который функционирует отдельно от Секретариата Президента – ведущего политического органа, обслуживающего главу государства.

За 13 лет деятельности создано главное – традицию и школу государственных служащих высшей квалификации, способных выполнять функции стратегического анализа и планирования в сфере национальной безопасности и обороны Украины. Именно на основе этого потенциала пока возможно в сжатые сроки существенно повысить эффективность СНБОУ, обеспечив выполнение сложных задач стратегического планирования и управления в сфере национальной безопасности. Разрушить накопленный потенциал легко, но восстановить его в нашей стране, с ее слабыми, на самом деле, государственными традициями, специфическими политическими элитами, будет весьма тяжело, а, скорее всего, и невозможно.

# Украинская национальная безопасность в XXI веке: вызовы и необходимость коллективных усилий

**В.П. Горбулин в соавторстве  
с экспертами Центра Разумкова**

Документ *“Безопасность Украины в XXI веке: вызовы и необходимость коллективных усилий”* подготовлен по результатам экспертной встречи, проведенной Центром Разумкова 11 марта 2009 г., и последующих консультаций с украинскими и международными экспертами в рамках Сети партнерства Украина-НАТО. Подготовка этого Документа стала продолжением работы, начатой в октябре 2008 г. со стратегической оценки состояния национальной безопасности Украины.

Предыдущий Документ *“По направлению к более адекватной и согласованной политике национальной безопасности Украины”*, подготовленный в октябре 2008 г., не только вызвал значительный интерес среди отечественных и зарубежных экспертов, но и сыграл существенную роль в содействии политическому диалогу о дальнейшем курсе евроатлантической интеграции Украины. Определенные положения Документа уже нашли свое воплощение в официальных решениях.

Необходимость подготовки нового Документа обусловлена рядом изменений, обостривших актуальность указанных в Документе тенденций, в т.ч. влиянием финансово-экономического кризиса, который добавил новые риски на мировом, региональном и национальном уровнях.

Документ *“Безопасность Украины в XXI веке: вызовы и необходимость коллективных усилий”* был использован как позиционный материал во время Конференции Украина-НАТО *“Политика национальной безопасности Украины: актуальные вызовы – адекватные ответы”*, состоявшейся 23-25 марта 2009 года в г. Гармиш (Германия). Результаты работы Конференции были рассмотрены на заседании Совместной рабочей группы по оборонной реформе Украина-НАТО 13-14 мая 2009 г. в Варшаве на следующем заседании Комиссии Украина-НАТО.

Практика подготовки подобных документов в тесном сотрудничестве правительственных и независимых экспертов может служить примером объединения интеллектуальных усилий представителей государственного и общественного секторов с целью подготовки более качественных политических решений.

## **Безопасность Украины в XXI веке: вызовы и необходимость коллективных усилий**

В октябре 2008 г. эксперты неправительственных и государственных учреждений объединили усилия с целью осуществления стратегической оценки состояния национальной безопасности Украины. В подготовленном Документе *“По направлению к более адекватной и согласованной политике национальной безопасности Украины”*<sup>1</sup> определены главные вызовы для украинской демократии в чрезвычайно динамичной и нестабильной среде безопасности, которая характеризуется комбинацией глобальных угроз, возобновлением региональной геополитической конкуренции и обострением внутренних проблем, активно используемых внешними силами.

### **Украина в динамичном окружении**

За время, которое прошло после подготовки упомянутого Документа, произошел ряд событий и появились новые факторы, усилившие актуальность указанных в нем тенденций.

*Финансово-экономический кризис добавил новые и трансформировал старые риски на мировом, региональном и национальном уровнях.* Обострение экономической и политической ситуации является подтверждением неспособности украинской власти действовать согласованно и скоординированно во время преодоления комплексных проблем, которые охватывают практически все сферы жизнедеятельности общества и государства. Совпадение внешних и внутренних дестабилизирующих факторов может послужить причиной катастрофических последствий для Украины.

*Готовность РФ применять жесткие меры, несмотря на экономические потери и ухудшение международного имиджа, ради достижения политических целей с новой силой была продемонстрирована во время “газового конфликта” в январе 2009 г.* Вопреки негативным экономическим последствиям мирового кризиса, действия Кремля становятся все более агрессивными в продвижении собственных интересов. “Победы” в грузинском конфликте и в “газовой войне” прибавляют уверенности России в диалоге с ЕС, НАТО и США.

Кремль открыто рассматривает постсоветское пространство как исключительную зону собственных интересов.

Усиливается поддержка сепаратистских движений, экспансия российского капитала в украинскую экономику добавляет новые рычаги как экономического, так и политического влияния России. В этих условиях Украине в ближайшей перспективе не следует рассчитывать на появление в политике России внутренних сдерживающих факторов. Существует риск вооруженного инцидента вследствие импульсивных действий одной из сторон в местах дислокации объектов ЧФ РФ.

*Отсутствие единой принципиальной позиции евроатлантического сообщества и эффективных ответов на новые и трансформированные старые угрозы региональной безопасности усиливают ощущение странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) вакуума безопасности.*

<sup>1</sup> Документ был подготовлен по результатам экспертной встречи, проведенной Центром Разумкова 15 октября 2008 г., и последующих консультаций с украинскими и международными экспертами в рамках Сети партнерства Украина-НАТО.



Это касается вопросов как военной, так и невоенной безопасности: неопределенность в связи с прекращением Россией участия в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе; споры с Россией вокруг вопросов ПРО, неспособность ЕС эффективно обеспечить общую энергетическую безопасность, признаки попыток ЕС, НАТО и США восстановить сотрудничество с Россией, пренебрегая интересами стран ЦВЕ. Следствием такой политики может стать уменьшение влияния евроатлантического сообщества на процессы развития демократии, укрепление безопасности и стабильности в Восточной Европе. Так, смену формата отношений Украина-НАТО (введение Годовых национальных программ – ГНП) определенная часть украинского истеблишмента и политических сил старается представить как стремление Альянса к снижению уровня сотрудничества.

*Обострение экономического и внутривнутриполитического кризиса в Украине*, который уже вызвал снижение общественного доверия к власти до критического уровня и подверг сомнению ее способность защитить граждан от последствий экономических неурядиц, стабилизировать ситуацию и обеспечить последующее устойчивое развитие.

- *Приобретает реальные признаки угроза возникновения внутреннего конфликта*, вызванного увеличением разрыва между элитой и обществом, массовым обнищанием граждан, потерей доверия к власти. Как власть, так и оппозиция не в состоянии эффективно противодействовать таким тенденциям, а иногда – заинтересованы в сохранении таких тенденций как аргумента в борьбе с политическими оппонентами. Протесты на экономической почве, при условии разжигания украинскими политиками существующих противоречий и целенаправленного внешнего воздействия, могут перерасти в сепаратистские волнения. Кроме известных проблем Крыма, возрастают риски дестабилизации ситуации на Юго-Востоке и в отдельных западных регионах Украины, где к факторам резкого экономического спада, целенаправленного манипулирования общественным сознанием, провокационных действий деструктивных политических сил прибавляется криминализация пораженного кризисом общества.
- *Продолжается разрушение жизненно важных институтов государства*, в т.ч. системы судопроизводства и национальной безопасности. Назначение на ключевые должности министров и ведомств происходит по принципам политической и личной лояльности. Двойное политическое и ресурсное давление, под которым находятся служащие, обуславливает политизацию государственных органов власти и повышает коррумпированность государственной службы. Наблюдается объединение политического и межведомственного противостояния, которое отрицательно влияет на и без того слабое межведомственное взаимодействие.
- *Легитимность демократической системы ставится под сомнение* из-за неспособности власти противостоять кризису. Активное присутствие российских СМИ в украинском информационном пространстве позволяет пропагандировать преимущества российской “авторитарной стабильности” над украинским “демократическим хаосом”. В обществе последовательно формируется спрос на “сильную руку”, а критически низкий уровень доверия к действующей политической элите создает предпосылки прихода к власти радикальных политических сил уже на следующих выборах. С другой стороны, значительная часть граждан не готова к смене существующей в Украине политической системы – несовершенной, но обеспечивающей демократические выборы, свободу печати, открытое обсужде-

ние политических идей и взглядов – на авторитарную. Попытка осуществления политики “сильной руки” в Украине может создать дополнительное напряжение внутри общества, а также между политической элитой и определенной частью общества, что приведет к снижению стабильности в стране.

- *Угроза “дефолта суверенитета”* может стать следствием комбинации и взаимного влияния внутренних социально-экономических проблем, слабости власти и внешних воздействий. “Дефолт суверенитета” несет угрозу изменения фундаментальных основ украинской государственности и непрогнозируемые последствия для региональной безопасности и стабильности.
- *Критическое состояние обороноспособности.* Ощущение бесперспективности существующей оборонной политики при отсутствии надежных внешних гарантий безопасности побуждает к поиску альтернативных решений, в частности наращиванию численности Вооруженных Сил или созданию новых средств сдерживания (вплоть до восстановления ядерного потенциала). Такие идеи находят поддержку в определенных кругах без надлежащей оценки их реалистичности, эффективности или возможных непрогнозируемых отрицательных последствий. В частности, сегодня Вооруженные Силы Украины, учитывая их численный состав, количество и качественное состояние вооружений, пересекли черту, за которой еще можно повернуть процесс их сокращения в обратном направлении.
- *Проблемы межведомственной координации стали критическим фактором системы государственной власти.* Глобальный кризис продемонстрировал, что Украина является субъектом рисков глобализации, но не имеет достаточных возможностей справиться с ситуацией внутри страны и рычагов продвижения собственных интересов на внешней арене. Неэффективность органов исполнительной власти, слабая координация со стороны таких ключевых органов, как СНБО и МИД, из-за активного использования их возможностей во внутриполитической борьбе значительно осложняет возможности международного сотрудничества Украины, в т.ч. получение консультативной и технической помощи. Неэффективное использование механизмов международных консультаций способствует постепенной маргинализации украинской власти. Задача качественной и скоординированной подготовки первой Годовой национальной программы в определенные сроки стала для Украины очередным тестом на способность мобилизовать возможности государства для достижения важных целей. Результаты этого теста на сегодняшний день можно отнести скорее к негативным.

*Ухудшение международного имиджа Украины* и снижение способности власти к налаживанию диалога с внешними партнерами вследствие перманентного внутриполитического кризиса, несогласованности действий ветвей власти (и высказываний их представителей), провала реформ и т.п. Непрозрачный механизм принятия решений вызывает претензии к Украине со стороны международных партнеров относительно игнорирования их легитимных интересов. Кроме того, мощная информационная кампания со стороны России формирует репутацию Украины как “ненадежного партнера”, “конфликтной зоны”, что увеличивает инвестиционные риски, уменьшает возможности для внешней поддержки и отвечает тактическим интересам Кремля по ухудшению привлекательности Украины в глазах ее граждан – как модели развития, и в глазах Запада – как партнера и потенциального члена НАТО и ЕС.



## Приоритеты национальной безопасности и меры по их реализации

В Документе, подготовленном в октябре 2008 г., были определены девять приоритетных направлений национальной безопасности, главные из которых: укрепление независимых демократических институтов, оборонный потенциал, консолидация общества, политика относительно России, энергетическая безопасность. В Документе также подчеркивалось, что в ближайшей перспективе, учитывая жесткие экономические и политические ограничения, нужна непредубежденная оценка результативности государственной политики – с целью своевременного ее корректирования и мобилизации ресурсов для достижения ощутимых изменений.

Представители гражданского общества и государственного сектора безопасности должны стать инициаторами большинства предложенных мер, не ожидая инициативы от политиков, но понимая необходимость поддержки на политическом уровне.

Важность приоритетных направлений, которые были определены, не уменьшилась, но развитие ситуации в сфере безопасности за последние пять месяцев заставило пересмотреть приоритетность и, частично, содержание этих направлений, определив проблемы экономической и энергетической безопасности как наиболее острые.

Прежде всего, необходима согласованность в работе исполнительной власти, как в вопросах формирования, так и реализации единой политики. Это требует прекращения или, по меньшей мере, снижения уровня споров между Президентом (его Секретариатом) и Премьер-министром (Кabinetом Министров). Без налаживания сотрудничества между ветвями власти нет смысла говорить о способности эффективно противодействовать современным внутренним и внешним вызовам.

В новых условиях, кроме пересмотра политических приоритетов, эксперты предложили новые подходы и основные меры, которые следует принять незамедлительно. Реализация этих предложений, с помощью внешних заинтересованных сторон, должна обеспечить создание в Украине новых возможностей (и усиление имеющихся) по преодолению кризиса, стабилизации ситуации, постепенному переходу к устойчивому развитию. Необходимыми условиями и главными приоритетами на ближайшую перспективу выступают следующие.

### Экономическая безопасность

Принципиальное значение имеет заключение антикризисных договоренностей с МВФ и другими международными кредиторами, что может стать позитивным сигналом для притока внешних финансовых ресурсов. Необходимым условием для этого является наличие четкой ответственной программы действий, учитывающей следующие взаимосвязанные моменты:

- меры по оздоровлению финансово-кредитной системы Украины и преодолению отрицательных тенденций в валютной системе с учетом потребностей защиты наиболее пострадавших и незащищенных слоев населения, повышения их доверия к банковской системе;
- реструктуризация бюджета с целью уменьшения и обеспечения покрытия бюджетного дефицита;
- реструктуризация внешних долгов, учет всех долговых обязательств – как в государственном, так и в корпоративном секторах – с целью, *во-первых*, недопущения дефолта, *во-вторых*, избежания непредусмотренных шоков на внутреннем валютном рынке;

- поддержка и стимулирование экономической активности прежде всего на внутреннем рынке путем обеспечения платежеспособного спроса на нем; приоритетными должны быть энергетический сектор, агропромышленный комплекс, высокотехнологическое производство, развитие малого и среднего бизнеса.

## **Энергетическая безопасность**

Невзирая на определенное ощущение урегулирования “газового конфликта”, остается много факторов, которые могут способствовать его возобновлению в любой момент, преимущественно по инициативе России. С целью недопущения этого, Украина должна сформировать понятную, целенаправленную и эффективную энергетическую политику, способную убедить ЕС в весомости своего вклада в энергетическую безопасность Европы. Окончательное урегулирование “газового конфликта” и преодоление (сначала, по крайней мере, смягчение) его последствий возможно в условиях нормализации отношений на газовом рынке и повышения надежности всей цепи энергообеспечения – добыча, продажа-покупка, транспортировка, потребление – с учетом интересов всех его участников. Приоритетными направлениями должны быть:

- обеспечение прозрачности газовых контрактов и всей цепи энергообеспечения; внедрение мониторинга транспортирования газа (в т.ч. с участием внешних заинтересованных сторон);
- повышение эффективности рыночных механизмов и государственной регуляторной политики на внутреннем рынке газа, особенно в расчетах за его потребление. Цены на газ должны покрывать затраты на добычу и транспортировку, стимулировать меры по энергосбережению и повышению эффективности использования энергоресурсов, увеличению объемов отечественной добычи;
- пересмотр энергобаланса Украины с учетом потребностей обеспечения энергетической безопасности Украины путем диверсификации потоков и источников энергоресурсов; обязательным условием для этого будет лишение (или, по крайней мере, уменьшение) влияния газового лобби на принятие политических решений;
- стимулирование и переход к практической реализации политики энергосбережения;
- привлечение внешних инвестиций для модернизации газотранспортной системы Украины; инициирование многосторонних проектов, в частности использования газохранилищ Украины для обеспечения надежности поставок газа в Европу на случай чрезвычайных ситуаций, служащих причиной перебоев в энергоснабжении.

## **Восстановление дружеских отношений с Россией**

Политика Украины относительно России должна базироваться на прагматизме. Поддержание как можно лучших отношений с Россией ускорит процесс европейской и евроатлантической интеграции путем снижения политической напряженности, как в Украине, так и между партнерами в ЕС и НАТО. Учитывая то, что нормализация отношений между Россией и Украиной на принципах равноправного партнерства между двумя суверенными государствами проблематична, Украине необходимо искать пути интегрирования своей политики с подходами ЕС и НАТО к поиску партнерских отношений с Россией на началах взаимовыгодного сотрудничества. С этой целью, Украине необходимо:

- снизить уровень конфликтности украинско-российских отношений в вопросах энергетики, Крыма, русского языка, членства в НАТО путем превентивных мер и недопущения дипломатических демаршей. Избегать лишних публичных деклараций о выводе Черноморского Флота РФ в 2017 г., принимая максимальные меры по урегулированию вопросов пребывания ЧФ на территории Украины;
- восстановить двусторонние контакты в сферах сотрудничества, представляющих интерес для ключевых российских бизнес-групп;
- разработать долгосрочную стратегию и соответствующие инструменты конструктивных украинско-российских отношений через сеть экономических, общественных и личных связей. Использовать возможности механизма консультаций (при необходимости – неформальных) с партнерами ЕС и НАТО, имеющих соответствующий опыт;
- координировать свои шаги с мерами ЕС и НАТО с целью успешного налаживания отношений с Россией, стараясь при этом максимально защищать важные национальные интересы Украины.

## **Демократические институты**

Необходимым условием преодоления кризисных явлений с последующим переходом к устойчивому развитию является повышение эффективности (на первом этапе – по крайней мере недопущение разрушения) ключевых государственных и общественных институтов. Главной задачей этого года является усовершенствование избирательной системы и подготовка к проведению свободных и честных президентских выборов. Наиболее важными проблемами выступают:

- своевременное решение на принципах консенсусной демократии и по европейским стандартам вопросов совершенствования избирательного законодательства и внесения изменений в действующее законодательство; формирования реестра избирателей; внедрения внутреннего и внешнего мониторинга избирательной кампании;
- деполитизация и обеспечение независимости судебной системы; обеспечение публичной прозрачности судебных решений (конечно, при условии соблюдения законодательно закрепленных требований по защите определенных видов информации); усовершенствование правового, кадрового, ресурсного обеспечения деятельности судов, в частности – приближение к европейским стандартам процедур назначения судей, сроков пребывания на должностях и механизмов их ответственности;
- укрепление основ гражданского общества, обеспечение свободы и экономической независимости СМИ, защиты журналистов от притеснения их прав, введение кодекса журналистской этики.

## **Повышение эффективности системы обеспечения национальной безопасности и обороноспособности**

События в Грузии подтвердили, что страна, избравшая ориентиром систему коллективной безопасности, все время вплоть до окончательного вхождения в такую систему, при отсутствии гарантий безопасности на этапе трансформации, будет иметь “дефицит безопасности” при наличии потенциального (а в случае России – вполне реального) противника.

Кризисная ситуация в экономике значительно обостряет эти проблемы, требуя, с одной стороны, поиска нестандартных решений, а с другой – ограничивая ресурсы. Акцент в реформировании сектора безопасности на ближайшую перспективу должен быть перенесен с затратных программ (переход на контракт, техническая модернизация Вооруженных Сил и т.п.) на структурные реформы, усовершенствование нормативно-правового обеспечения, подготовку кадрового потенциала, повышение совместимости войск Украины и стран НАТО в рамках Процесса планирования и оценки сил НАТО, постепенно наращивая количество подразделений Вооруженных Сил и других военных формирований Украины, которые принимают участие в нем.

Следует принять меры по уменьшению политизации деятельности правоохранительных органов (в частности специального назначения) и налаживанию механизмов их координации. Необходимо усилить приоритетность задач по противодействию внешним угрозам в деятельности украинских спецслужб, продолжить реформирование разведывательных и контрразведывательных органов в соответствии с приоритетами, которые определены законодательно.

### **Региональная и языковая политика**

Экономический кризис и внешние факторы еще больше усилили роль региональной политики как важного инструмента национальной безопасности. Приоритетами государственной политики должны быть: сбалансированное развитие регионов, развитие в Украине политической нации, укрепление и повышение результативности регионального партнерства с соседними странами.

Решению языкового вопроса, а также повышению доверия к власти могло бы способствовать введение на местах требования для госслужащих и представителей органов местного самоуправления владеть государственным языком и языками доминирующих национально-этнических групп по принципу "общение с властью должно быть удобным не для органа власти, а прежде всего для гражданина".

## **Рекомендации по дальнейшему сотрудничеству Украина-НАТО**

*Усовершенствование подходов и внедрение действенных механизмов формирования и реализации ГНП. Успешное выполнение ГНП возможно при условии:*

- законодательного определения задач, распределения полномочий, порядка взаимодействия СНБО, Кабинета Министров, Верховной Рады;
- создания постоянно действующих межведомственных рабочих групп по выполнению ГНП на уровне заместителей министров и руководителей департаментов;
- наличия механизма мониторинга, в т.ч. общественного;
- активного использования механизмов консультаций Украина-НАТО, особенно на уровне экспертов;
- согласования ГНП с другими документами стратегического планирования в сфере безопасности, в частности со Стратегией национальной безопасности Украины и Программой действий Правительства.

## **Достижение политического консенсуса относительно сотрудничества Украина-НАТО**

Партнерство Украина-НАТО является фактором становления Украины как контрибутора европейской безопасности. Исходя из законодательно закрепленного внешнеполитического курса на евроатлантическую интеграцию, декларации Бухарестского саммита, необходимо сохранить положительную тенденцию сотрудничества Украина-НАТО. С этой целью:

- инициировать широкую публичную дискуссию с целью разъяснения сути политики безопасности и обороны, которая основывается на принципах солидарности евроатлантического демократического сообщества, независимо от формального статуса членства;
- реально оценивая предпосылки и перспективы вступления Украины в НАТО в современных экономических и политических условиях, инициировать достижение политического компромисса относительно надлежащего выполнения мероприятий ГНП, неиспользования вопроса НАТО во время выборов, моратория на проведение референдума по вопросу вступления в НАТО, с одной стороны, и любые действия по форсированию вступления Украины в НАТО до 2014 г., с другой.

## **Развитие оборонного потенциала**

Сотрудничество Украина-НАТО стало одним из движителей оборонной реформы, способствовало оптимизации структуры Вооруженных Сил, усовершенствованию системы управления войсками, повышению профессиональности военнослужащих, достижению взаимосовместимости и евроатлантических стандартов.

- Одними из главных задач развития Вооруженных Сил должны оставаться достижение взаимосовместимости и стандартов вооруженных сил стран ЕС и НАТО, активное участие в международных операциях, учениях и других совместных мероприятиях.
- Во время проведения Оборонного обзора:
  - рассмотреть альтернативные варианты модели вооруженных сил и методов их применения с целью минимизации "дефицита безопасности" на переходном этапе интеграции в НАТО;
  - создать эффективный механизм межведомственной координации и консультаций с парламентскими политическими силами;
  - провести консультации с экспертами НАТО по практическим аспектам взаимодействия во всем спектре возможных сценариев.
- В условиях финансового кризиса сосредоточить усилия на сохранении ядра кадрового потенциала по ключевым специальностям, который позволит развернуть полноценную боевую подготовку при условии восстановления надлежащего финансирования.

## **Углубление диалога и повышение уровня сотрудничества Украина-НАТО**

- Более интенсивное использование механизма консультаций по широкому спектру вопросов безопасности не только общего, но и оперативного порядка (например, "газовый конфликт", "шпионский скандал" с Румынией).

- Расширение стратегического диалога на официальном, академическом, общественном уровнях с целью достижения общего понимания принципов евроатлантической солидарности, ответственности национальных правительств за принятие решений, условий, при которых страна, не являющаяся членом Альянса, может рассчитывать на западную помощь, а также определение механизмов получения такой помощи.

## **Усиление роли гражданского общества**

В условиях, когда предложения по осуществлению соответствующих реформ блокируются или тормозятся из-за политических интересов, продвижению этих реформ должен способствовать рост общественной активности, проводниками которой должны выступать мощные аналитические центры и местные общественные организации. В условиях низкой заинтересованности государства, критически важны внешняя помощь и поддержка деятельности ведущих общественных организаций. Главными направлениями деятельности общественных организаций должны быть:

- проведение широкой публичной дискуссии с целью формирования запроса украинских избирателей на обязательное внесение вопросов, касающихся политики национальной безопасности, в предвыборные программы политических партий и деятелей;
- повышение возможностей местных общественных организаций и проведение ими мероприятий по привлечению общин к формированию и реализации политики безопасности на местном уровне;
- формирование более качественного и требовательного спроса избирателей на результаты деятельности власти и политиков;
- экспертная поддержка деятельности государственных органов по вопросам формирования и имплементации политики национальной безопасности.

В экспертной дискуссии, организованной Центром Разумкова 11 марта 2008 г., и последующих консультациях по подготовке Документа принимали непосредственное участие, или предоставляли предложения, украинские и международные эксперты в рамках Сети партнерства Украина-НАТО по повышению осведомленности гражданского общества.

### *Украина*

- Сергей ДЖЕРДЖ – Общественная Лига Украина-НАТО
- Валерий ЧАЛЫЙ, Николай СУНГУРОВСКИЙ, Алексей МЕЛЬНИК, Михаил ПАШКОВ, Юрий ЯКИМЕНКО – Центр Разумкова
- Александр СУШКО – Институт евроатлантического сотрудничества
- Михаил ГОНЧАР – Центр НОМОС
- Виктор ЧУМАК – Международный центр перспективных исследований
- Евгений ШЕЛЕСТ – Центр военной политики и политики безопасности
- Игорь ДРИЖЧАНЫЙ, Леонид ПОЛЯКОВ – независимые эксперты

*Международные эксперты*

- Стивен ПАЙФЕР – Центр исследований США и Европы Института Брукингс, США
- Эдвард ЧОУ – Центр международных стратегических исследований, США
- Джеймс ШЕРР – Королевский институт международных отношений, Великобритания
- Мерле МАЙГРЕ – Международный центр оборонных исследований, Эстония

Центр Разумкова выражает искреннюю благодарность за предоставленную возможность участия в дискуссии своих представителей:

- Секретариату Кабинета Министров Украины
- Аппарату Совета национальной безопасности и обороны Украины
- Министерству иностранных дел Украины
- Министерству обороны Украины
- Генеральному штабу Вооруженных Сил Украины
- Службе безопасности Украины
- Международному секретариату НАТО, Брюссель
- Офису связи НАТО, Киев
- Специальному советнику по вопросам обороны, Великобритания

Центр Разумкова считает необходимым высказать предостережение о том, что полное содержание Документа и выводы не обязательно совпадают с официальной позицией указанных учреждений.



# Демократический гражданский контроль над силовой сферой Украины: опыт, проблемы

Георгий Крючков\*

Для Украины, как и для других постсоветских государств, актуальность и сложность проблемы гражданского контроля над Вооруженными Силами, сектором безопасности, другими силовыми структурами обусловлены несколькими факторами.

Во-первых, тем, что хотя на территории Украины на момент провозглашения в августе 1991 года независимости и находилась мощная – почти миллионная – военная группировка, оснащенная самыми современными на то время боевой техникой и вооружением, включая ядерное, это не были вооруженные силы суверенного государства – их необходимо было создать. Предстояло также сформировать собственную пограничную службу (на базе Западного округа Пограничных войск СССР), адаптировать к принципиально новым условиям службу безопасности, ведомство внутренних войск, другие структуры этой сферы.

Во-вторых, требовалось создать соответствующую нормативную, законодательную базу, регулирующую деятельность силового сектора государственного механизма независимой страны. Такая база – в первом приближении – была оперативно создана (с использованием соответствующего массива законодательства Союза ССР и опыта России). Но принятие в июне 1996 года Конституции Украины (до того действовала адаптированная к новым условиям Конституция Украинской ССР) потребовало тотального пересмотра законодательства в этой сфере. Это было необходимой предпосылкой внедрения системы гражданского контроля, с учетом того, что назначение такого контроля – способствовать строгому соблюдению положений Конституции, действующего законодательства, конституционных прав и свобод граждан, прежде всего тех, кому доверено защищать Родину, отстаивать национальные интересы государства.

В-третьих, провозгласившая свою независимость Украина, как и другие бывшие советские республики, не имела необходимого опыта гражданского, общественного контроля в этой деликатной сфере. Правда, говорить о том, что эта сфера вообще находилась вне контроля, было бы неверным. Контроль, причем весьма эффективный (особенно после 1996 года), осуществлялся. Но это был контроль политический – со стороны правящей Коммунистической партии, в руководящих органах которой имелись специальные подразделения.

---

\* Георгий Крючков, народный депутат Украины III и IV созыва, глава Комитета Верховного Совета Украины по вопросам национальной безопасности и обороны (1998-2000, 2002-2006 гг.)



Впрочем, и после 1991 года сектор безопасности и обороны для общественности в Украине «открывался» медленно. К этому не особенно стремились прежде всего те, кто служил, работал в этой сфере, да и руководство страны. Сказывалось глубоко укоренившееся в нашем народе представление, что оборона и безопасность по своему характеру должны быть закрытыми, а сохранение государственной, в том числе военной, тайны, к которой относилось все, что касалось деятельности Вооруженных Сил, сектора безопасности, считалось само собой разумеющимся. Понимание необходимости открытости этой сферы (конечно, в разумных пределах, при сохранении государственных секретов) приходило и укреплялось, хотя и не просто.

Решалась проблема внедрения гражданского контроля, что называется, «на ходу» – в процессе становления и реформирования отечественных Вооруженных Сил, формирования и совершенствования других силовых структур. Общественность стала периодически информироваться о положении дел в армии, погранвойсках, о деятельности Службы безопасности, других структур. На эти темы стали чаще выступать органы печати, создаваться специальные программы на радио и телевидении. В министерствах и ведомствах были созданы специальные подразделения по связям с общественностью. Был испробован опыт назначения руководителями оборонного ведомства гражданских лиц.

Для парламентского Комитета по вопросам национальной безопасности и обороны, который мне довелось возглавлять в III и IV созывах Верховной Рады Украины, первоочередной, главной задачей было определено создание современной правовой базы в этой сфере, приведение действующего законодательства в соответствие с требованиями украинской Конституции с учетом опыта демократических государств.

Практическим результатом проведенной работы явилось то, что нашему Комитету – единственному из всех комитетов Верховной Рады – удалось решить в основном эту задачу. Комитет обеспечил разработку и принятие парламентом практически всего массива законодательства, регулирующего правовые отношения в сфере безопасности и обороны.

О масштабах данной работы убедительно свидетельствует перечень важнейших правовых актов, принятых Верховной Радой. Это прежде всего базовые законы в сфере обороны и безопасности – «Об основах национальной безопасности Украины», «Об обороне Украины», «О правовом режиме военного положения», «О правовом режиме чрезвычайного положения», «О Совете национальной безопасности и обороны Украины».

Это, далее, нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность Вооруженных Сил Украины – ядра Военной организации государства, защитника государственного суверенитета Украины, ее территориальной целостности и неприкосновенности, – «О Вооруженных Силах Украины», «О воинской обязанности и военной службе», «Об альтернативной (невоенной) службе», «Об организации оборонного планирования», «О мобилизационной подготовке и мобилизации», «О правовом режиме имущества в Вооруженных Силах Украины», «О хозяйственной деятельности в Вооруженных Силах Украины», «Об особенностях приватизации предприятий, которые относятся к сфере управления Министерства обороны Украины», «О Военной службе правопорядка в Вооруженных Силах Украины» и ряд других.

В условиях реформирования Вооруженных Сил, когда из армии в течение одного года увольнялись десятки тысяч военнослужащих, с горячим одобрением был воспринят разрабо-

танный по инициативе и при активнейшем участии нашего Комитета, внесенный Президентом Украины и принятый Верховной Радой Закон «О государственных гарантиях социальной защиты военнослужащих, увольняемых со службы в связи с реформированием Вооруженных Сил Украины, и членов их семей».

Специальный комплекс законов, принятых в эти годы, был посвящен правовому обеспечению участия Украины в международной миротворческой деятельности, сотрудничества в военной и военно-технической сферах. Среди них я бы особо выделил законы «Об участии Украины в международных миротворческих операциях», «О порядке направления подразделений Вооруженных Сил Украины в другие государства», «О порядке допуска и условиях пребывания подразделений вооруженных сил других государств на территории Украины», «О государственном контроле за международными передачами товаров военного назначения и двойного использования».

Парламент Украины много занимался созданием правовой базы для деятельности сектора безопасности, который подвергался глубокому формированию. Из системы Службы безопасности были выделены Служба внешней разведки и Государственная служба специальной связи и защиты информации Украины. Их деятельность унормирована специальными законами. Были также приняты законы «О разведывательных органах Украины», «О контрразведывательной деятельности», «О борьбе с терроризмом», «О государственной охране органов государственной власти Украины и должностных лиц» и ряд других, в разработке которых наш Комитет принимал активное участие. Но обновленный Закон «О Службе безопасности Украины» все еще не принят – реформирование Службы не завершено.

В стране последовательно осуществлялась линия на демилитаризацию и демократизацию силовых структур, трансформацию их в невоенные формирования. Первым шагом на этом этапе было преобразование Пограничных войск Украины в Государственную пограничную службу. Железнодорожные войска Вооруженных Сил Украины переданы в подчинение Министерства транспорта и связи Украины и преобразованы в невоенную структуру – Государственную специальную службу транспорта. Реформирована система органов, занимающихся предупреждением и преодолением последствий чрезвычайных ситуаций.

Выполнить такой объем работы, ввести деятельность силовых структур в правовое, конституционное поле было не просто. Преодолению возникавших в процессе этой работы трудностей способствовали деловые отношения, сложившиеся у нашего Комитета с другими комитетами Верховной Рады и подразделениями ее Аппарата (особенно с Главным юридическим управлением, которым руководит М.А.Теплюк), а также Советом национальной безопасности обороны Украины, Администрацией Президента (когда главой государства был Л.Кучма), соответствующим подразделением аппарата Кабинета Министров, руководителями министерств и ведомств, Генерального штаба Вооруженных Сил.

Нам удалось, приложив определенные усилия, добиться соблюдения требования Конституции о том, что численность и структура Вооруженных Сил, Службы безопасности, других воинских формирований утверждаются Верховной Радой. Высказывались опасения: «А не нанесем ли мы ущерб государственной безопасности, если будут обнародованы законы о численности Службы безопасности, Службы внешней разведки?» После довольно острых дискуссий законы были опубликованы, проблема снята.

Нашей Конституцией установлено, что любые воинские формирования могут создаваться только в соответствии с законом. Тем не менее Президент Л.Кучма своим Указом выделил из состава Службы безопасности Украины Службу внешней разведки, создав, таким образом, новое воинское формирование, но не внес предварительно в парламент проект соответствующего закона. Комитет обратил внимание на допущенное нарушение Конституции. Реакция Президента была спокойной и деловой. Разработкой (с нашим участием) и принятием Закона «О Службе внешней разведки» нарушение было устранено.

Мне представилось уместным так подробно рассказать о законотворческой деятельности в области обороны и безопасности потому, что только имея прочную правовую основу можно вести речь о создании современной системы демократического гражданского контроля в этой очень важной и деликатной сфере.

Результаты работы обобщены в Сборнике «Правовые основы военного строительства и военно-гражданских отношений», в котором приведены основные нормативно-правовые акты (законы, указы Президента Украины, постановления Верховной Рады Украины) по вопросам национальной безопасности и обороны. Это – огромный, около 900 страниц, фолиант, изданный на украинском, русском и английском языках. К слову, ни один парламентский комитет, кроме нашего, такого обобщения законодательной деятельности не сделал.

Проект реализован благодаря содействию и финансовой помощи Женевского Центра демократического контроля над вооруженными силами, с руководителями которого – директором господином Теодором Винклером и заместителем директора доктором Филиппом Флури у нас с самого начала установились тесные, деловые отношения. Совместно с Центром была проведена серия конференций, круглых столов, семинаров, посвященных проблемам обеспечения демократического гражданского контроля. Нам очень помогли квалифицированные советы руководства и специалистов Центра по этой проблеме. О чем говорю здесь с искренней признательностью.

При разработке любого законопроекта, будь-то о Вооруженных Силах или Пограничной службе, о разведывательных органах, контрразведывательной деятельности или борьбе с терроризмом, мы стремились, чтобы в них находили отражение вопросы, касающиеся осуществления с этой целью гарантий конституционных прав и свобод граждан, парламентского контроля, информирования о деятельности силовых структур, обеспечения их связей с общественностью.

Чем больше мы погружались в проблему контроля, тем острее осознавали, что необходим специальный закон, который бы комплексно, системно регулировал осуществление гражданского контроля. Работа над ним продолжалась более двух лет. Нами был изучен опыт ряда государств, использованы положения модельного законопроекта, подготовленного в Межпарламентской Ассамблее Содружества Независимых Государств. Проект Закона в ноябре 2002 года рассматривался на заседании Круглого стола, проведенного совместно с Женевским Центром демократического контроля. Закон «О демократическом государственном контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» был принят Верховной Радой Украины 19 июня 2003 года.

В Преамбуле Закона указано, что он определяет правовые начала организации и осуществления демократического гражданского контроля над Вооруженными Силами и другими образованными в соответствии с законами Украины воинскими формированиями, а также над пра-

вооружительными органами государства «в целях защиты национальных интересов Украины, утверждения и укрепления конституционных основ демократического, правового государства в сфере гражданско-военных отношений, обеспечения прав и свобод человека и в соответствии с международными обязательствами, принятыми Украиной».

Основными задачами гражданского контроля определено обеспечение:

- приоритета политических подходов к решению вопросов военного строительства;
- соблюдения законности в деятельности всех составных частей Военной организации и правоохранительных органов;
- поддержания политической стабильности в обществе, создания с этой целью условий для неукоснительного соблюдения требования Конституции о недопустимости использования Вооруженных Сил и иных воинских формирований, правоохранительных органов для ограничения прав и свобод граждан или в целях свержения конституционного строя, устранения органов власти либо препятствования их деятельности, а также в интересах отдельных лиц, политических партий, общественных организаций;
- предупреждения и недопущения нарушений конституционных прав и свобод, защиты законных интересов людей в погонах и членов их семей;
- учета мнения общественности при обсуждении и принятии решений по вопросам деятельности в сфере национальной безопасности и обороны;
- выделения в необходимых объемах и рационального использования бюджетных средств, направляемых на потребности обороны и безопасности, использования по назначению государственного имущества, переданного в управление силовых структур;
- своевременного, полного и объективного информирования органов государственной власти и общества о деятельности составных частей Военной организации и правоохранительных органов государства.

Гражданский контроль в Украине осуществляется на принципах:

- верховенства права и неуклонного соблюдения требований действующего законодательства;
- разграничения функций и полномочий политического руководства и профессионального управления Военной организацией государства и правоохранительной деятельностью, недопустимости дублирования их функций;
- взаимодействия и ответственности органов государственной власти и органов военного управления и правоохранительных органов за осуществление оборонной политики и политики в деле укрепления законности и общественного порядка;
- деполитизации и деидеологизации контроля, недопустимости связывания деятельности должностных (служебных) лиц, осуществляющих контроль, решениями политических партий или общественных организаций;
- прозрачность расходов на национальную безопасность и оборону, правоохранительную деятельность, утилизацию и ликвидацию вооружений, предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций;

- осуществления деятельности Вооруженных Сил, иных воинских формирований на началах единоначалия и строгой дисциплины;
- открытости для общества информации о деятельности составных частей Военной организации, правоохранительных органов государства, осуществления контроля в этой сфере с соблюдением установленного режима доступа к информации, которая отнесена к государственной тайне, с учетом других ограничений, установленных законами для защиты стратегических интересов государства. В частности, не подлежат контролю со стороны граждан и общественных организаций оперативные и мобилизационные планы Вооруженных Сил, иных воинских формирований, правоохранительных органов, а также оперативно-распорядительные решения и действия их должностных лиц;
- ответственности должностных лиц за своевременность, полноту и достоверность предоставляемой информации и за реагирование на обращения граждан, общественных организаций выступления средств массовой информации;
- обеспечения судебной защиты субъектов гражданского контроля.

Закон обстоятельно и довольно широко определяет вопросы, которые могут быть предметом гражданского контроля. Перечень их, по моему мнению, заслуживает того, чтобы быть приведенным здесь. Это:

- обоснованность решений государственных органов по военным вопросам и вопросам правоохранительной деятельности с точки зрения соответствия их принципам внутренней и внешней политики, международным обязательствам Украины;
- ход выполнения программ реформирования Вооруженных Сил, иных воинских формирований, в частности программ перевода Вооруженных Сил на контрактную форму комплектования личным составом, социальной и профессиональной адаптации военнослужащих, увольняемых с воинской службы, обеспечения их жильем, конверсии бывших военных объектов, военного, военно-политического и военно-технического сотрудничества с другими государствами и межгосударственными союзами, создания и развития производства новых видов вооружений и военной техники, конверсии военных предприятий и производств, отчуждения и реализации военного имущества, приватизации предприятий этой сферы, выполнение других общегосударственных программ, а также формирование и реализация кадровой политики в области безопасности и обороны;
- состояние военно-патриотического воспитания молодежи, подготовка граждан к защите Родины;
- вопросы экспорта и импорта вооружений и военной техники;
- соблюдение требований Конституции и законов Украины относительно прав и свобод граждан, состоящих на воинской службе и на службе в правоохранительных органах, призывников и увольняемых со службы, состояние их правовой и социальной защищенности;
- формирование, утверждение и использование бюджетных средств на потребности обороны и национальной безопасности;

- формирование, финансовое обеспечение и выполнение оборонного заказа, планов мобилизационной подготовки и мобилизации, мероприятий по утилизации и ликвидации вооружений, предупреждению чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;
- соблюдение законов Украины при решении вопросов о допуске подразделений вооруженных сил других государств на территорию Украины и во время пребывания их на ее территории;
- соблюдение законности при рассмотрении органами государственной власти, военными должностными лицами обращений и жалоб военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

В соответствии с Законом у нас выстроена стройная система гражданского контроля, которая включает в себя:

- парламентский контроль, осуществляемый Верховной Радой Украины непосредственно, а также через парламентские комитеты (прежде всего Комитет по вопросам национальной безопасности и обороны) и специальные комиссии, а также через Уполномоченного Верховной Рады по правам человека и Счетную палату;
- контроль, осуществляемый Президентом Украины, как непосредственно, так и через возглавляемый им Совет национальной безопасности и обороны Украины, функции которого в соответствии с Конституцией обстоятельно выписаны в специальном законе;
- контроль, осуществляемый Кабинетом Министров Украины, а также центральными и местными органами исполнительной власти и органами местного управления (в пределах их полномочий, определенных Законом);
- контроль, осуществляемый Прокуратурой и судебными органами Украины;
- общественный контроль, осуществляемый гражданами Украины и общественными организациями, а также средствами массовой информации.

Четко определены полномочия субъектов гражданского контроля, закреплены гарантии их осуществления.

Иными словами, действующее законодательство Украины предоставляет гражданским органам, общественности широкие возможности держать под контролем силовые структуры и влиять на их деятельность, добиваясь неукоснительного выполнения ими возложенных Конституцией страны функций и задач, соблюдения прав и свобод граждан.

Сегодня на первый план выходит вопрос о том, как, насколько эффективно используются эти возможности. Подвижки в этом деле есть. В то же время практика осуществления контроля выявила и существенные недостатки, определенные проблемы, неединичные случаи прямого игнорирования властными структурами требований действующего законодательства.

Это сказывается прежде всего на решении вопросов, связанных с финансированием потребностей обороны и безопасности. В соответствии с Законом «О Совете национальной безопасности и обороны Украины» Совет на своих заседаниях призван рассматривать и представлять Президенту Украины предложения по статьям проекта Закона о Государственном бюджете Украины,



связанным с обеспечением национальной безопасности и обороны. Наш Комитет добился, чтобы Совет выполнял эту свою обязанность. В решениях СНБОУ, как правило, находят отражение предложения профильного парламентского Комитета. Однако решения Совета, которые вводятся в действие указами Президента и являются обязательными для исполнения Правительством, во многих случаях игнорируются, требования Закона «Об обороне Украины» не выполняются.

В соответствии со статьей 2 указанного Закона финансирование потребностей национальной обороны государства должно осуществляться исключительно за счет Государственного бюджета в объемах, размер которых определяется ежегодно Законом о Госбюджете с учетом необходимости обеспечивать надлежащее выполнение задач обороны. Эти расходы должны были составлять в соответствии с Законом «Об обороне Украины» не менее трех процентов от запланированного объема валового внутреннего продукта. Однако это требование Закона ни разу не выполнялось. В 1993 году объем предусмотренных Госбюджетом финансовых ресурсов на содержание и развитие Вооруженных Сил составлял 1,87% от ВВП, в 1994-м – 1,94%, в 1995-м – 1,66%, в 1996-м – 1,55%, в 1997-м – 1,54%, в 1998-м – 1,33%, в 1999-м – 1,29%, в 2000-м – 1,34%, в 2001-м – 1,48%, в 2002-м – 1,46%, в 2003-м – 1,6%, в 2004-м – 1,54%, в 2005-м – 1,34%.

В декабре 2005 года Президент В.Ющенко утвердил своим Указом Решение СНБОУ «О Государственной программе развития Вооруженных Сил Украины на 2006-2011 годы», которым предписывалось ежегодно выделять средства на нужды обороны в объеме не менее двух процентов от ВВП. А при утверждении Госбюджета на 2008 год Правительство Ю.Тимошенко провело через парламент поправку к Закону «Об обороне Украины», в соответствии с которой требование о финансировании потребностей обороны в объеме не менее трех процентов от запланированного ВВП из Закона было исключено. Фактически затраты на финансирование потребностей Министерства обороны в 2008 году составили 0,99% от ВВП. На 2009 год эти расходы запланированы в объеме 1,11%, но, судя по всему, они вряд ли достигнут одного процента.

Против прошлого года резко сокращены гарантированные бюджетные ассигнования на развитие и реформирование Вооруженных Сил, на обеспечение их современной связью, создание и развитие командных пунктов и автоматизированных систем управления, на закупку и модернизацию вооружений и военной техники, на другие неотложные нужды. Как отмечал Президент В.Ющенко, 80% украинского оборонного бюджета идет на содержание войск, 15% – на обучение и лишь 5% – на их развитие. По мнению специалистов, в финансировании украинских Вооруженных Сил перейдена критическая черта, за которой начинается их разрушение. На неоднократные обращения профильного Комитета по этому поводу, а также относительно развития и управления оборонно-промышленным комплексом и по некоторым другим вопросам Правительство не реагирует.

Другая проблема – осуществление кадровых назначений в силовых структурах. Как свидетельствует опыт, контроль не может быть действенным, если орган, осуществляющий контрольные функции, лишен полномочий влиять на кадровую политику в тех структурах, чью деятельность он контролирует. Заслуживает внимания практика Соединенных Штатов Америки, ряда европейских государств, в которых парламенты, их комитеты дают заключения или согласие на назначения на определенные должности в военном, внешнеполитическом и других ведомствах, на присвоение высших воинских званий. Полномочия украинского парламента в этом плане

ограничены правом назначать и освобождать руководителей только на должности, указанные в Конституции. Парламентские комитеты таких полномочий вообще лишены. А положение Закона, в соответствии с которым решения о назначении и освобождении с занимаемых должностей руководителей подразделений, занимающихся вопросам борьбы с коррупцией и организованной преступностью, могли приниматься лишь после согласования с соответствующими комитетами Верховной Рады, Конституционным Судом Украины признано не соответствующими Конституции Украины и утратившим силу.

Большой вред решению задач в сфере обороны и безопасности причиняет практика назначения руководителей на высокие посты «исполняющими обязанности» или «временно исполняющими обязанности», к тому же без ограничения сроков пребывания их в должностях в таком статусе, получившая особенно широкое распространение в последние пять лет. Это, во-первых, позволяет обходить, то есть нарушать установленный Конституцией и законами порядок решения кадровых вопросов, а во-вторых, ставит руководителей в «подвешенное» состояние, еще большую зависимость от того, кто назначает их на должность. Работник, который не знает, будет он утвержден в должности или нет, особенно если это человек без твердых принципов и нравственных устоев, готов выполнять любые, в том числе не согласующиеся с Конституцией и законами, требования и распоряжения. Это можно было видеть, в частности, на примере Службы безопасности Украины, которую более двух лет возглавлял исполняющий обязанности председателя СБУ. Парламентский Комитет, рассмотрев вопрос о кадровой политике в СБУ, отметил существенные недостатки в этом деле. Серьезной критике со стороны Комитета подвергалась также практика присвоения высших воинских званий по Министерству обороны Украины. Но такого реагирования недостаточно.

По моему мнению, было бы правильным, соответствующим европейской демократической практике, расширить полномочия парламентских комитетов в осуществлении контрольной функции, которая теперь прописана в украинской Конституции, но в слишком общей форме.

Более острым должно быть и реагирование на недостатки, выявляемые при рассмотрении хода выполнения государственных программ, касающихся обороны и национальной безопасности, на Днях Правительства, Парламентских и комитетских слушаниях, заседаниях парламентских комитетов. Следовало бы также более активно использовать практику депутатских запросов как действенной формы гражданского контроля. Хотел бы в связи с этим заметить, что состав Комитета по вопросам национальной безопасности и обороны укомплектован, особенно в последних созывах Верховной Рады, преимущественно народными депутатами, имеющими большой опыт работы в указанных сферах, что позволяет эффективно осуществлять функцию контроля.

Отдельно следует сказать о контроле за деятельностью спецслужб – безопасности, внешней разведки. В Украине они и сейчас практически остаются закрытыми для гражданского, в том числе парламентского контроля. Службы эти специфические, осуществление контроля над ними требует особых знаний и опыта, особых подходов. Полагаю, вполне оправданно в парламентах многих государств (США, Великобритании, Российской Федерации и др.) созданы отдельные комитеты по безопасности (или разведке). К сожалению, предложение сформировать такой комитет в Верховной Раде Украины, которое я высказывал неоднократно, не получило поддержки.



... Вспоминается курьезный случай. Один из вновь назначенных после декабрьских событий 2004 года руководителей Службы безопасности Украины как-то обратился ко мне, как председателю Комитета, с предложением «выделить два-три члена Комитета», которых бы он «научил, как осуществлять контроль за деятельностью Службы». Правда, этот руководитель не долго задержался на указанном посту.

Нередко еще приходится сталкиваться с попытками сохранить те или иные специфические структуры вне общественного контроля или превратить контроль в формальность, «дымовую завесу». Это касается, в частности, общественных советов, создаваемых при некоторых министерствах и ведомствах силовой сферы.

В связи с сигналами о якобы незаконных поставках вооружения и боевой техники Грузии в Верховной Раде для их рассмотрения в августе 2008 года была создана Временная следственная комиссия. Руководители государственных органов и организаций, причастных к указанным поставкам, всячески препятствовали ее работе, не предоставляли необходимых материалов. А чтобы Комиссия не занялась проверкой данных о поставках боевой техники по ценам, в несколько раз более низким, чем на мировом рынке вооружений, Верховная Рада признала ее работу завершенной. В нарушение парламентского Регламента выводы Комиссии не были опубликованы. Не могу в связи с этим не напомнить, что, например, в Соединенных Штатах Америки продажа вооружений другим государствам не может осуществляться без соответствующего решения конгресса. В соответствии с принятой еще в 1974 году так называемой «поправкой Нельсона» конгресс должен быть информирован о всех планах продажи оружия другим государствам и иметь возможность анализировать эти планы.

Важную роль в осуществлении гражданского контроля действующее в Украине законодательство отводит общественным организациям, так называемым «неправительственным структурам», органам печати, телевидения и радио. Некоторые из этих организаций (я бы особо выделил Центр исследования армии, конверсии и разоружения, Украинский центр экономических и политических исследований имени А.Разумкова) ведут серьезную аналитическую работу, вносят содержательные предложения по проблемам обороны и безопасности. Большое внимание общественные организации уделяют соблюдению конституционных прав, условиям службы, социальным проблемам военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, членов их семей. В то же время в деятельности этих организаций порой проявляются излишняя категоричность, конфронтационные подходы, политизация, стремление вторгаться в сферы, которые в государственных интересах должны быть закрытыми. Что касается средств массовой информации, то их выступлениям нередко присущи недостаток профессионализма, глубокого знания сути проблем, тяга к сенсационности.

Все это – издержки роста. В целом же направление взято верное. Совершенствование гражданского контроля над Военной организацией и правоохранительными органами государства отвечает линии на демократизацию государственной и общественной жизни, защиту конституционных основ, общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Всемерно способствовать ее проведению – в этом мы видим долг каждого политика и общественного деятеля нашей страны.

6 августа 2009 года

# Украина в структуре региональной и глобальной безопасности

Алексей Мельник\*

Иллюзия того, что после завершения холодной войны для человечества настал период бесконфликтного развития, продолжалась недолго. Почти сразу на первый план вышли старые-новые угрозы межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма, нелегальной миграции, международной преступности, неконтролируемого распространения оружия и наркотиков, естественных и техногенных катастроф. А российско-грузинский конфликт в августе 2008 г. и последующее развитие событий во-круг его урегулирования стал еще одним свидетельством хрупкости границы между миром и войной.

Актуальность вопросов национальной безопасности для Украины, даже через 18 лет после обретения независимости, приобретает все больший вес. Учитывая геополитическое положение государства и ряд других внешних и внутренних факторов, единственным способом надежного обеспечения национальной безопасности, особенно защиты суверенитета и территориальной целостности, является присоединение Украины к системе коллективной безопасности.

От выбора и успешности реализации Украиной внешнеполитического курса зависит состояние не только ее национальной безопасности. Политика Киева, которая в недавнее время играла роль катализатора конфронтации России со странами Запада и расхождений между государствами-участниками НАТО, в большой мере влияет и на состояние безопасности и стабильности в европейском регионе. Продолжение ситуации фактической неопределенности своего места в системе мировой и региональной безопасности угрожает Украине превращением в буферную зону между мощными международными игроками, которые будут стараться использовать ее для уменьшения собственных рисков.

Итак, как указано в Стратегии национальной безопасности Украины: "Дальнейшее развитие и защита самых важных достижений Украины нуждается в четкой определенности государства в стратегических приоритетах и целях, которые должны отвечать вызовам и угрозам XXI века, ее взаимодействию с современными системами международной и региональной безопасности"<sup>1</sup>.

Однако, вопреки законодательно определенному курсу на европейскую и евроатлантическую интеграцию, в стране продолжают дискуссии и выдвигаются законодательные инициативы, направленные на его пересмотр. Их суть сводится собственно к трем вариантам: (1) сохранение внеблокового и/или обретение нейтрального статуса; (2) углубление уровня партнерства с

---

\* Алексей Мельник, ведущий эксперт военных программ Центра Разумкова

<sup>1</sup> Утверждена Указом Президента Украины №105 от 12 февраля 2007 г.

НАТО и ЕС в сфере безопасности и обороны без вступления в Альянс; (3) присоединение к Организации Договора о коллективной безопасности СНГ (ОДКБ).

Учитывая упомянутые выше процессы, а также случаи резкой смены стратегических ориентиров, которые случались в новейшей украинской истории, целесообразно еще раз вернуться к анализу возможных путей обеспечения национальной безопасности, а именно: места Украины в системе региональной и глобальной безопасности.

## Анализ среды безопасности

В современном мире внешние и внутренние аспекты безопасности тесно взаимосвязаны. Постоянно возрастает внимание к несиловым методам (*soft power*) обеспечения как национальной безопасности, так и глобального мира и стабильности. Вместе с тем, как и раньше, остается актуальным вопрос противодействия угрозам традиционными силовыми методами (*hard power*).

*Пути обеспечения военной безопасности государства.* Одной из составляющих системы национальной безопасности является наличие высоких оборонных возможностей. Тем не менее, в нынешних условиях ни одна из стран мира не в состоянии противостоять современным угрозам, опираясь лишь на собственные возможности.

Большинство стран с целью обеспечения национальной безопасности стремятся к созданию невраждебного окружения путем развития многосторонних дружеских отношений с соседними государствами и активного участия в развитии региональной и глобальной систем безопасности.

Не углубляясь в теорию международных отношений, следует отметить, что большинство государств в поиске путей обеспечения мирного сосуществования с другими государствами стараются придерживаться теории *политического реализма*<sup>2</sup>. Эта теория утверждает, что вообще существуют лишь два проверенных временем варианта обеспечения военной безопасности государства: (1) создание собственных достаточных оборонных возможностей; (2) объединение в военные союзы (блоки). Вместе с тем, государства и блоки стремятся достигнуть баланса сил путем создания международных институций, договоренностей, договоров по контролю над вооружением и разоружением.

1. *Укрепление собственных оборонных возможностей* является необходимым элементом обеспечения национальной безопасности, поскольку позволяет руководству государства проводить политику сдерживания (*coercive diplomacy*) как с целью реализации собственных национальных интересов за пределами государства, так и недопущения возможной агрессии со стороны противника. Такой подход не является универсальным и не может дать надежных долгосрочных гарантий мира и безопасности<sup>3</sup>. Кроме того, определяющим фактором

<sup>2</sup> В отличие от сторонников политического реализма, представители либеральной и неолиберальной школ утверждают, что обеспечение мира возможно путем развития институций международного права, интеграции государств и демократических реформ.

<sup>3</sup> Дилемма безопасности (*security dilemma*) – развитие оборонных возможностей одним государством воспринимается другим государством как военная угроза и побуждает к применению контрмер в форме наращивания собственного военного потенциала, что ведет к гонке вооружений и снижению уровня безопасности всех участников.

выбора этого варианта является наличие экономических возможностей и готовности общества и политиков нести огромные оборонные расходы, в т.ч. – за счет социальных нужд.

2. *Объединение в военные союзы (блоки)* является, собственно, продолжением первого подхода, а именно – укреплением собственных военных потенциалов отдельных государств путем объединения их возможностей с целью противодействия общей угрозе. Вместе с тем, участие в военном союзе налагает на каждое из государств-участников дополнительные ограничения и обязательства – особенно, когда государство берет на себя долгосрочные обязательства, вступая в союз на основе сегодняшнего совпадения национальных интересов с интересами других участников союза.

Следует отметить, что военные союзы как средство обеспечения национальной безопасности имеют как сторонников, так и противников. Так, Президент США В.Вильсон, последователь либерализма в международных отношениях, еще в начале прошлого столетия предостерегал от опасности объединения государств в военные союзы. Он утверждал, что именно их наличие способствует перерастанию локальных конфликтов в широкомасштабные войны и как альтернативу союзам отстаивал идеи коллективной системы безопасности, которая бы сдерживала агрессию любого государства коллективными усилиями других государств, координируемыми через международные институты<sup>4</sup>.

В общем, противники военных союзов утверждают, *во-первых*, что такие союзы:

- дают возможность агрессивным государствам объединять военные возможности для ведения войны;
- провоцируют создание альянсов противниками;
- могут подталкивать нейтральные стороны присоединиться к вражескому блоку;
- объединив вооруженные силы, вынуждены контролировать действия союзников, удерживать их от безответственных действий против собственных противников, которые могут нести опасность всему союзу;
- не гарантируют, что партнеры по коалиции не могут со временем стать врагами.

*Во-вторых*, что членство в военном союзе:

- ограничивает свободу выбора суверенного государства, в т.ч. его способность быстро приспособливаться к изменению обстоятельств;
- лишает государство возможности использовать фактор неопределенности позиции во время переговоров;
- ограничивает повестку дня переговоров, накладывает ограничения на формат сотрудничества, может вовлечь в споры с противниками других членов альянса;
- создает проблемы с дружескими государствами, которые не могут быть членами альянса<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Обращение Президента В. Вильсона к Сенату США 22 января 1917 г. – [www.firstworldwar.com/source/peacewithoutvictory.htm](http://www.firstworldwar.com/source/peacewithoutvictory.htm).

<sup>5</sup> См.: Weitsman P. *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War*. – Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004, in Charles. Kegley, Jr., *World Politics Trend and Transformation*, 11th ed., Belmont CA, 2007, с.505-506.

Однако, вопреки всем предостережениям, государства продолжают объединяться в военные союзы, считая более значимыми их преимущества, а не риски. Едва ли хоть одна страна мира может чувствовать себя полностью в безопасности, а потому, если существует возможность, страна наращивает свой оборонный потенциал путем поиска союзников и объединения с ними. Еще одним преимуществом союза, кроме укрепления оборонных возможностей каждого из государств-участников, является то, что членство в нем способствует активному развитию партнерства не только в военной, но и в политической, экономической, культурной и других сферах.

Состояние национальной безопасности считается удовлетворительным, когда ни одно государство (блок) не достигает военных возможностей, которые бы позволяли ему доминировать над другими. Этот принцип положен в основу концепции "баланса (паритета) сил". Итак, государства, объединяя собственные оборонные потенциалы, стараются создать баланс сил и тем самым предотвратить попытки сильного в военном смысле государства (блока) прибегнуть к силовым методам достижения целей<sup>6</sup>.

Еще одним средством достижения баланса сил в двусторонних и многосторонних отношениях является *создание международных институций, достижение договоренностей, заключение договоров по контролю над вооружениями и разоружением с потенциальными противниками*.

Как отмечалось, наращивание военных возможностей одним государством провоцирует другое государство к укреплению собственной обороны или поиску союзников. Так же происходит процесс гонки вооружений между военными блоками. Рано или поздно, если ни одной из сторон не удалось использовать свои преимущества в открытом противостоянии, – противники вынуждены искать пути снижения уровня угрозы через договоренности по ограничению количества вооружений и правил их применения. Но даже наиболее прогрессивные договоренности не способны изменить убеждение абсолютного большинства политиков в необходимости поддерживать соответствующий уровень оборонных возможностей государства. Поэтому меры по контролю над вооружениями и разоружением, как свидетельствует история, довольно часто имеют лишь временный эффект и по мере усовершенствования/появления новых систем вооружений нуждаются в новых и новых договоренностях.

Кроме того, следует отметить, что в последнее время международные институции, созданные для поддержания международного мира и безопасности, выполнения коллективных мер предупреждения угроз и подавления актов агрессии, мирного решения международных споров, которые могут привести к нарушению мира, все чаще демонстрируют свою неспособность оперативно и эффективно достигать задекларированных целей<sup>7</sup>.

Так, на протяжении многих лет ООН, НАТО, ЕС, Африканский Союз, другие международные организации не в состоянии справиться с неухающими конфликтами на Африканском континенте и Ближнем Востоке.

ОБСЕ, ООН и ее главному органу – Совету Безопасности, не удается эффективно решить вопросы "замороженных" конфликтов, ядерных программ Ирана и Северной Кореи, распространения и дестабилизирующего накопления обычных вооружений и стрелкового оружия. Трибуна

<sup>6</sup> Там же, с. 506-511.

<sup>7</sup> Ст.1 гл.1 Устава ООН.

ООН нередко используется государствами как арена отстаивания собственных национальных интересов, даже когда ценой такой позиции может стать снижение общего уровня безопасности в регионе или мире.

*Таким образом, выбор любой модели безопасности связан с определенными преимуществами и рисками, а значит – предусматривает наличие у государства собственной эффективной политики обеспечения национальной безопасности.*

## **Политика национальной безопасности Украины**

Стратегия национальной безопасности Украины определяет стратегическую цель политики национальной безопасности как “обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности, национального единства на основе демократического прогресса общества и государства, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, создание условий для динамического роста экономики, обеспечение европейских социальных стандартов и благосостояния населения”<sup>8</sup>.

Итак, первая позиция отведена защите государственного суверенитета и территориальной целостности. Это совсем не означает, что остальные цели менее важны, но когда суверенитет и территория страны под угрозой, то вряд ли можно говорить о достижении других целей.

### **Вставка 4.1. Определения**

*Национальная безопасность* – защищенность жизненно важных интересов человека и гражданина, общества и государства, при которой обеспечиваются устойчивое развитие общества, своевременное выявление, предотвращение и нейтрализация реальных и потенциальных угроз национальным интересам;

*национальные интересы* – жизненно важные материальные, интеллектуальные и духовные ценности Украинского народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Украине, определяющие нужды общества и государства, реализация которых гарантирует государственный суверенитет Украины и ее прогрессивное развитие;

*угрозы (вызовы) национальной безопасности* – имеющиеся и потенциально возможные явления и факторы, которые создают опасность жизненно важным национальным интересам Украины<sup>9</sup>.

Одной из составляющих политики национальной безопасности является оценка существующих и потенциальных угроз и путей устранения или минимизации рисков. Процесс оценки и принятие решений осуществляется с учетом внешних и внутренних факторов, собственных возможностей и ограничений, а также – возможностей сотрудничества с партнерами.

<sup>8</sup> Стратегия национальной безопасности Украины, раздел 3.

<sup>9</sup> Закон Украины “Об основах национальной безопасности Украины” (2003 г.).

Главными внешними вызовами (угрозами) для национальной безопасности Украины, особенно после российско-грузинского конфликта, являются следующие<sup>10</sup>:

- возрастающая агрессивность политики России, направленной на достижение великодержавных интересов через расширение зон влияния на постсоветском пространстве с возможным использованием силы против соседей;
- ослабление действенности международного права, построенного на устаревших принципах международных институтов, и соответственно – уменьшение внешних гарантий безопасности Украины;
- обострение ситуации в зонах “замороженных” конфликтов, возникновение новых потенциальных конфликтных зон, в т.ч. на территории Украины;
- усиление расхождений на евроатлантическом пространстве на фоне роста конфронтации России и стран Запада и, как следствие, – увеличение риска превращения Украины в буферную зону;
- наличие глобальных рисков и угроз, таких, как терроризм, распространение ОМП, нелегальная миграция и т.п.

Актуальность внешних вызовов усиливается наличием внутренних проблем, которые приобрели угрожающий характер<sup>11</sup>:

- острая межпартийная конфронтация, неспособность поступиться политическими амбициями, политическая борьба “на уничтожение” с использованием спекуляций на вопросах безопасности, чрезмерного популизма, постепенное увеличение разрыва между политической элитой и обществом;
- критическое расслоение общества по региональным, политическим, имущественным, религиозным, языковым признакам;
- неэффективность государственного аппарата, недостаток стратегического государственного менеджмента;
- слабость демократических институтов, зависимость судебной системы от политических влияний и как следствие – неспособность государства обеспечить надлежащий уровень соблюдения прав и свобод граждан;
- разбалансированность системы национальной безопасности из-за несогласованности реформ в разных структурах сектора безопасности, ослабление возможностей реагировать на кризисные явления, рост противоречий между содержанием и темпами реформирования Вооруженных Сил, других структур сектора безопасности, с одной стороны, и процессом приближения Украины к членству в НАТО, с другой;

<sup>10</sup> Стратегическая оценка ведущих украинских и зарубежных экспертов в рамках Сети партнерства Украина-НАТО по повышению осведомленности гражданского общества.

<sup>11</sup> Там же.



- критическое состояние вооружения и военной техники, низкий уровень обеспечения и боевой подготовки Вооруженных Сил.

Следует отметить, что в краткосрочной перспективе Украина вынуждена противодействовать этим рискам в условиях сложной внутренней политической и экономической ситуации, жестких ресурсных ограничений и длящегося политического противостояния. Это требует мобилизации внутренних ресурсов (финансовых, человеческих, политических) для достижения реальных изменений на приоритетных направлениях.

С другой стороны, следует признать, что, учитывая указанные вызовы и угрозы, для Украины сегодня особенно актуальны вопросы внешних гарантий ее безопасности. Эта актуальность обостряется и упомянутым выше ослаблением действенности международного права. Во всем мире нарастает беспокойство по поводу угрозы стабильности и миру, которую несут противоречия между, например, правом наций на самоопределение и принципом территориальной целостности, или пересмотр принципов применения силы в международных отношениях.

При отсутствии эффективных международных механизмов, контроль за соблюдением правовых норм зависит преимущественно от способности заинтересованных/пострадавших стран принудить нарушителя собственными силами, силами союзников или других заинтересованных сторон к выполнению норм международного права.

*Стратегия национальной безопасности Украины* предусматривает, среди прочих мер, следующие пути обеспечения благоприятных внешних условий для развития и безопасности государства:

- присоединение Украины к европейской и евроатлантической системам безопасности;
- развитие украинско-российского партнерства;
- развитие гармоничных, взаимовыгодных, добрососедских отношений со странами региона;
- расширение активного взаимодействия с США и Канадой, странами ЕС, другими странами Европы и странами-региональными лидерами;
- поддержка международного мира и безопасности путем дальнейшего участия в международной миротворческой деятельности, многосторонних мерах по противодействию распространению оружия массового поражения, терроризму, транснациональной организованной преступности, торговле людьми, незаконному обращению наркотиков и другим вызовам международной безопасности;
- активизация взаимодействия с европейскими региональными организациями и участия в реализации многосторонних проектов, формирование субрегиональных систем коллективной безопасности в интересах всех государств региона<sup>12</sup>.

Если проанализировать содержание этих мер, то лишь первый пункт предусматривает однозначную оценку выполнения. Более того, он является ключевым, остальные – направлены только

---

<sup>12</sup> Вместе с тем, Стратегия предусматривает "утверждение регионального лидерства Украины". Если предположить, что такое намерение является обдуманным и украинская власть будет стараться его осуществить, то последствия для безопасности государства могут быть далеки от ожидаемых. Понимание руководством государства места Украины в региональной и глобальной структуре безопасности, реалистичности поставленных целей и прогнозирование последствий чрезвычайно важно для формирования политики национальной безопасности.



на дополнение такого качественно нового состояния безопасности, которого достигнет Украина после присоединения, прежде всего, к евроатлантической системе безопасности.

## **Существует ли альтернатива присоединению Украины к системе коллективной безопасности?**

Ответ на этот вопрос раньше был очень краток: решение принято – “проведение политики евроатлантической интеграции имеет конечной целью ... вступление Украины в НАТО”<sup>13</sup>. Тем не менее, оно не получило поддержки большинства украинского политикума и общества, до сих пор не прекращаются попытки его пересмотра различными политическими силами.

Поэтому есть смысл рассмотреть более детально аргументы “за” и “против” вступления Украины в Альянс и на этом основании сделать определенные выводы<sup>14</sup>.

Как отмечалось выше, существуют собственно две точки зрения относительно путей обеспечения военной безопасности Украины. Первая – сохранение внеблокового/обретение Украиной нейтрального статуса; вторая – вступление в организацию коллективной безопасности.

Приверженцы идеи внеблоковости/нейтралитета считают, что такой статус наиболее эффективен, с точки зрения избежания конфликтов, гарантирования суверенитета и территориальной целостности Украины. Так, в проекте Декларации о внеблоковом статусе Украины утверждается, что такой шаг является целесообразным и необходимым “с политической, экономической и социальной точек зрения” и будет отвечать адекватному обеспечению национальной безопасности государства на современном этапе<sup>15</sup>.

При этом, по мнению автора проекта, Украина должна рассчитывать на гарантии безопасности, предоставленные США, Российской Федерацией, Великобританией, Францией и Китайской Народной Республикой в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия и зафиксированные в Будапештском меморандуме 1994 г.

Однако, четкий вывод о таких гарантиях дает Главное научно-экспертное управление Аппарата Верховной Рады: “...Конфликт вокруг острова Коса Тузла и ряд недружественных действий со стороны одного из гарантов безопасности Украины (например, 26 мая 2006 г. Государственная Дума Российской Федерации единогласно проголосовала за протокольное поручение о запросе информации в Правительстве РФ о мерах по возвращению Крыма в состав России, а 4 июня 2008 г. – направила Обращение к Президенту и Правительству РФ с предложением расторгнуть Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Украиной и Российской Федерацией...) при полном невмешательстве других гарантов ставят под сомнение надежность выполнения странами-гарантами взятых на себя обязательств о предоставлении гарантий безопасности и территориальной целостности Украины по этому Меморандуму”<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Военная доктрина Украины утверждена Указом Президента Украины № 648 от 15 июня 2004 г. Положения по обретению полноправного членства в НАТО были изъяты из документа Указом Президента Украины № 800 от 15 июля 2004 г. Повторно внесены Указом Президента Украины № 702 от 21 апреля 2005 г.

<sup>14</sup> См. также статью Н.Сунгуровского “Экзамен на нейтралитет”, Национальная безопасность и оборона, № 9, 2008 г., с. 13-15.

<sup>15</sup> Проект регистр. № 2585 от 2 июня 2008 г.; автор – народный депутат Украины В.Киселев. – [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=32661](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32661).

<sup>16</sup> Вывод Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховной Рады Украины от 15 июля 2008 г. – Там же.

К этому можно добавить только одно: Будапештский меморандум предоставляет Украине исключительно *политические гарантии безопасности*. В сущности, он всего лишь подтверждает (дублирует) юридические гарантии, содержащиеся в Уставе ООН, Заключительном акте СБСЕ (ОБСЕ) и Договоре о нераспространении ядерного оружия. Единственным отличием от названных документов можно назвать пункт 6 Меморандума, который предусматривает, что в случае возникновения угрозы безопасности Украины как безъядерного государства США, РФ и Великобритания будут проводить консультации относительно выполнения обязательств по защите. Итак, *во-первых*, это положение обязывает ядерные государства только обсуждать вопрос безопасности Украины и не содержит юридически обязывающих норм, касающихся мер по оказанию помощи (защите). *Во-вторых*, Франция и Китай не подписали Меморандум, сделав заявления со ссылкой на Устав ООН и Заключительный акт СБСЕ, но в этих заявлениях нет положения о том, что они обязуются по требованию или по просьбе Украины проводить консультации. Итак, Меморандум едва ли может быть назван достаточной гарантией безопасности<sup>17</sup>.

В общем, сторонники идеи внеблоковости довольно часто рассматривают ее как синоним или шаг к нейтралитету либо "активному" нейтралитету. Аргументируя свою позицию, они отмечают риски обострения отношений с Россией, использования Украины США в качестве инструмента конфронтации с Россией, повышения рисков терактов и т.п. Вместе с тем, нейтралитет рассматривается как политика сильного и независимого государства и как, чуть ли не единственная, возможность осуществления быстрых и эффективных внутренних реформ<sup>18</sup>. При этом, даже те эксперты, которые отстаивают идею нейтралитета, не исключают, что в будущем Украине придется отказаться от такого статуса<sup>19</sup>.

В этой аргументации прослеживается или определенная наивность, или намеренное замалчивание процедур международно-правового порядка обретения статуса нейтрального государства. Как свидетельствует исторический опыт, страна не может стать нейтральной просто провозгласив нейтралитет.

Как образец нейтрального государства, чаще всего упоминается процветающая Швейцария. Нейтральными считаются также Австрия, Ирландия, Лаос, Лихтенштейн, Камбоджа, Мальта, Туркменистан, Финляндия и Швеция. Молдова в свое время тоже провозгласила намерение быть нейтральной, однако до сих пор не получила международного признания, что является лишним подтверждением неоднозначности такого решения. Политическая карта мира выразительно демонстрирует скорее уникальность нейтрального статуса (карта "*Нейтральные государства на политической карте мира*").

Прежде всего, нейтралитет не может рассматриваться как условие экономического процветания, поскольку он является категорией сферы военно-политических отношений, вытекающей из самого названия Гаагской Конвенции<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Подробно см., например: Василенко В. Лишь членство Украины в НАТО приведет к нормализации украинско-российских отношений. – День, 17 мая 2006 г.

<sup>18</sup> Дадут ли Украине ПРМ в декабре – мнения экспертов. – УНИАН, 6 ноября 2008 г.

<sup>19</sup> Украине нужно не НАТО, а политика активного нейтралитета, – Ермолаев. – Интернет-издание "Западная информационная корпорация"; <http://zik.com.ua/ua/news/2008/11/28/160010>.

<sup>20</sup> Гаагские конвенции о правах и обязанностях нейтральных государств и лиц в случае сухопутной и морской войны от 18 октября 1907 г. – Официальный веб-сайт Верховной Рады Украины; <http://rada.gov.ua>.

Гарантии безопасности, которые предоставляются нейтральному государству со стороны других государств, касаются неприкосновенности территории, уважения нейтрального статуса, неиспользования территории, воздушного и морского пространства государства для ведения военных действий, перевозки военных грузов или создания военных объектов и пунктов набора военнослужащих.

Вместе с тем, на нейтральное государство налагаются многочисленные обязательства, невыполнение (явное или предполагаемое) которых может мгновенно лишить ее такого статуса. Среди них: не предоставлять свою территорию, воздушное или морское пространство другим государствам для использования в военных целях, для размещения иностранных военных баз и военных объектов, формирования рекрутских пунктов, для перемещения военных грузов и перевозки военных континентов, не передавать и не продавать вооружение в зонах военных конфликтов, не предоставлять военной, финансовой или другой помощи, которая может быть использована в военных целях.

Еще одним существенным условием нейтралитета является то, что его главный гарант – само нейтральное государство. Нейтралитет европейских государств основывается, прежде всего, на их собственном оборонном потенциале, географическом расположении и исторических традициях.

Следует отметить, что, несмотря на отличия между внеблоковым и нейтральным статусом, ключевым моментом является неприсоединение государства, имеющего такой статус, к какому-либо военному союзу. Т.е., государство должно рассчитывать преимущественно на собственные силы.

### **Что это означает для Украины?**

*Первое:* надежность внешних гарантий. О надежности Будапештского меморандума уже шла речь. Перспективы получения других гарантий связаны с наличием стратегического интереса страны-гаранта и ценой таких гарантий для Украины.

*Второе:* необходимость обеспечения военной безопасности собственными силами. По предкризисным оптимистическим экспертным оценкам, "при средних темпах роста ВВП в Украине (8% – до 2010 г. и 7% – до 2015 г.) и оборонном бюджете на уровне 2% ВВП, Украина была бы в состоянии обеспечить эффективное содержание армии численностью всего 80-90 тыс. человек. По усредненным мировым показателям соотношения численности личного состава и количества вооружений, 230-тысячная армия должна иметь 7,5-11,5 тыс. ед. основных вооружений (сегодня – около 4 600 ед.). Учитывая невозможность государства обновить даже небольшую часть имеющегося парка вооружений..., перспективы увеличения его количественных параметров выглядят тем более нереальными"<sup>21</sup>.

*Третье:* отсутствие иностранных военных баз на территории нейтрального государства. Учитывая присутствие базы ЧФ России в Крыму, и речи быть не может о нейтралитете Украины по крайней мере до 2017 г.

И, наконец, *четвертое:* геополитическое расположение Украины между двумя зонами влияния. Это расположение, учитывая указанные выше юридические тонкости нейтрального статуса, в случае обострения военно-политического противостояния на континенте, неизбежно превращает ее в буферную зону, сторону конфликта или территорию боевых действий враждующих сторон.

<sup>21</sup> Куда шагает профессионализация Вооруженных Сил Украины? Аналитический доклад Центра Разумкова. – Национальная безопасность и оборона, 2008, № 5, с. 26.

Итак, подытоживая, можно утверждать, что самопровозглашенный внеблоковый или нейтральный статус не предоставит Украине надежных гарантий безопасности. Даже при условии получения от мощных стран юридически оформленных внешних гарантий военной безопасности, Украина должна рассчитывать преимущественно на собственные оборонные возможности.

А чтобы противостоять существующим и потенциальным угрозам, полагаясь на собственные силы, нужны значительно более основательные оборонные возможности, создание которых невозможно и нецелесообразно ни сейчас, ни в будущем.

Если объединяться в блоки, то с кем? Выбирая систему коллективной безопасности, Украина теоретически могла бы рассматривать лишь две организации: Организацию Североатлантического договора (НАТО), действующую на основании Вашингтонского договора 1949 г., и Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), основанную Ташкентским договором в 1992 г. (государства-участники организаций приведены на карте "НАТО и ОДКБ на политической карте мира")<sup>22</sup>.

Правда, в Украине также дискутируется вопрос: "Может ли Европейская политика безопасности и обороны заменить Украине вступление в НАТО?"<sup>23</sup>. Ответ на этот вопрос однозначен: "нет". И главным аргументом является то, что ЕПБО и НАТО по сути не могут рассматриваться как альтернативные (вставка "НАТО и Европейская политика безопасности и обороны").

#### **Вставка 4.2. НАТО и европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО)**

Продолжительное время основой безопасности и обороны в Европе было паритетное противостояние двух мощных военных блоков. После распада Варшавского договора фактически единственной дееспособной оборонной структурой в Европе остается НАТО.

Военное могущество НАТО в большой мере зависит от готовности и возможности США принимать непосредственное участие в решении проблем безопасности вне рамок союзнических обязательств.

Вместе с тем, учитывая ограничения, обусловленные преимущественно военным характером деятельности НАТО, определенные расхождения в интересах союзников, а также желание европейцев взять на себя больше ответственности за собственную безопасность, объективно возникла необходимость развития собственной европейской дееспособной структуры безопасности и обороны.

На начальном этапе разработки ЕС идеи собственной структуры безопасности в рамках Общей европейской политики безопасности и обороны существовали, возможно, небезосновательные подозрения в попытке создать "европейский филиал НАТО". Тем не менее,

<sup>22</sup> Договор о коллективной безопасности подписан в Ташкенте 15 мая 1992 г. сроком на пять лет с возможностью пролонгации. 7 октября 2002 г. были приняты Устав ОДКБ и Соглашение о правовом статусе ОДКБ, которые набрали силу 18 сентября 2003 г. На данное время участниками Договора являются Беларусь, Армения, Казахстан, Киргизстан, Россия, Узбекистан, Таджикистан.

<sup>23</sup> См., например: В. Мартинюк "Может ли Европейская политика безопасности и обороны заменить Украине вступление в НАТО?" – [www.pravda.com.ua/news/2008/3/12/72926.htm](http://www.pravda.com.ua/news/2008/3/12/72926.htm).

на сегодняшний день дебаты о легитимности или целесообразности ЕПБО завершились и можно уверенно сказать, что ЕПБО как европейский инструмент поддержки безопасности и стабильности состоялся. Созданы его институциональные структуры, разработана стратегия безопасности, военный компонент проводит успешные операции<sup>24</sup>.

ЕС и НАТО не конкурируют в проведении операций ни в географическом аспекте, ни в функциональном распределении. Успешное урегулирование современных кризисов требует совместного применения военных и гражданских средств. Поиск приемлемого баланса в развитии и координации военных и гражданских возможностей НАТО и ЕС является предпосылкой эффективного взаимодействия двух организаций и повышения эффективности их индивидуальных и совместных операций.

Как известно, 21 государство одновременно является членом НАТО и ЕС. Поэтому возникает вопрос о привлечении их военных средств к выполнению миссий в обеих организациях. Для его урегулирования реализуется ряд мер, первой из которых стало заключение соглашения "Берлин +" в 2003 г. о согласовании совместных действий по урегулированию кризисов путем взаимных консультаций. В соответствии с соглашением, ЕС получает доступ к средствам и возможностям НАТО. Особенно важен для ЕС доступ к средствам планирования НАТО, что позволяет координировать совместные действия, избегая дублирования подобных органов. Создание Центра операций ЕС предусматривает наличие лишь небольшой структуры. Вместе с тем, в ЕС высказывается предостережение относительно доминирования НАТО и превращения ЕПБО в младшего партнера.

Таким образом, несмотря на все проблемы и споры, у НАТО и ЕПБО есть перспективы не только для сосуществования, но и для эффективного сотрудничества в решении задач обеспечения коллективной безопасности и глобальной стабильности. Вместе с тем, следует отметить, что НАТО остается единственной военно-политической структурой системы европейской безопасности, способной наиболее полно обеспечить коллективную безопасность своих членов.

Поэтому, как отмечалось, речь может идти только о НАТО и ОДКБ. По формальным признакам, обе организации довольно схожи. В частности, как видно из сравнительной таблицы положений названных договоров, содержание статьи 4 Ташкентского договора о коллективной безопасности почти идентично статье 5 Вашингтонского договора – как и большинство основных положений двух документов. Вместе с тем, существуют и довольно существенные отличия, например, в преамбулах относительно принципов (преамбулы документов) и в положениях, касающихся приема новых членов (ст. 10)<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Комитет по вопросам политики и безопасности, Военный комитет, Военный штаб, Высокий представитель по Общей внешней политике и политике безопасности.

<sup>25</sup> Полный текст Вашингтонского договора см.: [www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/805.htm](http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/805.htm); Ташкентского – [www.dkb.gov.ru/start/index.htm](http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm).

### **Вставка 4.3. Структуры на постсоветском пространстве, имеющие функции обеспечения безопасности**

На территории бывшего Советского Союза сформированы три структуры, имеющие функции обеспечения безопасности: СНГ, ОДКБ, Организация за демократию и экономическое развитие – ГУАМ. Частично эту территорию охватывает Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), которая объединяет отдельные постсоветские страны и Китай. Непосредственно структурой безопасности (военным союзом) является ОДКБ.

Международные эксперты характеризуют эти структуры довольно критически. “Все они, – говорится в Ежегоднике Стокгольмского международного института исследования мира, – являются малоизвестными за пределами своего региона; формальный характер этих образований часто подвергается критике как извне, так и со стороны их отдельных участников. Три объединения, в которых доминирует Россия (СНГ, ОДКБ и ШОС), часто рассматриваются на Западе как такие, которые ставят целью возрождение чего-то наподобие несоветской гегемонии с применением принуждения и недемократических методов; деятельность этих объединений по противодействию терроризму и повстанческим движениям расценивается Западом как общая программа действий по изоляции и подавлению национальных меньшинств. В стратегическом плане, эти объединения выглядят, в сущности, основанной на антагонизме интересов попыткой уравновесить существование объединений на Западе или противостоять влиянию США и западных стран. Распространено мнение, что всем этим объединениям присущи жесткие, искусственные формы управления, низкая дееспособность и результативность”<sup>26</sup>.

**Таблица 4.1: Сравнительная таблица отдельных статей Вашингтонского и Ташкентского договоров**

<b>ВАШИНГТОНСКИЙ ДОГОВОР</b>	<b>ТАШКЕНТСКИЙ ДОГОВОР</b>
Стороны настоящего Договора, подтверждая свою преданность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций и свое стремление жить в мире со всеми народами и правительствами, преисполненные решимости защитить свободу, общее наследие своих народов и их цивилизацию, основанную на <i>принципах демократии, свободы личности и верховенства права</i> , стремясь оказывать содействие стабильности и благосостоянию в Североатлантическом регионе, решив объединить свои усилия для осуществления коллективной обороны и поддержания мира и безопасности, заключили между собой такой Североатлантический договор	Государства-участники настоящего Договора..., руководствуясь декларациями о суверенитете Независимых Государств, учитывая создание государствами-участниками собственных Вооруженных Сил, осуществляя согласованные действия в интересах обеспечения коллективной безопасности, признавая необходимость четкого выполнения заключенных договоров, касающихся сокращения вооружений, Вооруженных Сил и укрепления мер доверия, договорились о следующем.

<sup>26</sup> Бейлз Э., Барановский В., Дунай П. “Региональное сотрудничество в области безопасности на постсоветском пространстве”, *Ежегодник СИПРИ 2007: Вооружение, разоружение и международная безопасность*. Перевод с английского /Стокгольмский международный институт исследования мира, Украинский центр экономических и политических исследований имени Александра Разумкова. – Киев, 2008, с. 174-175.



СТАТЬЯ 5	СТАТЬЯ 4
<p>Стороны соглашаются, что вооруженное нападение на одну или нескольких из них в Европе или Северной Америке будет считаться нападением на них всех и, соответственно, они договариваются, что в случае осуществления такого нападения каждая из них, реализуя свое законное право на индивидуальную или коллективную самооборону, подтвержденное Статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций, предоставит помощь той Стороне или Сторонам, которые подверглись нападению, и сразу осуществит, индивидуально или совместно с другими Сторонами, такие действия, которые будут считаться необходимыми, включая применение вооруженной силы, с целью восстановления и сохранения безопасности в Североатлантическом регионе.</p>	<p>Если одно из государств-участников подвергается агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет расцениваться как агрессия против всех государств-участников настоящего Договора. В случае осуществления акта агрессии против любого государства-участника остальные страны-участницы предоставят ему необходимую помощь, в т.ч. военную, а также будут оказывать содействие имеющимися у них средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону согласно статье 51 Устава ООН.</p>
<p>О каждом таком вооруженном нападении и всех мерах, предпринятых в связи с ним, будет немедленно извещен Совет Безопасности ООН. Такие меры будут прекращены после того, как Совет Безопасности примет меры, необходимые для восстановления и поддержания международного мира и безопасности.</p>	<p>О мерах, принятых на основании этой статьи, государства-участники немедленно извещают Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. Во время осуществления этих мер, государства-участники будут придерживаться соответствующих положений Устава ООН.</p>
СТАТЬЯ 10	СТАТЬЯ 10
<p>Стороны могут по всеобщему согласию пригласить присоединиться к настоящему Договору любое другое европейское государство, способное воплощать в жизнь принципы настоящего Договора и способствовать безопасности в Североатлантическом регионе. Любое приглашенное таким образом государство может стать Стороной в настоящем Договоре ...</p>	<p>Настоящий Договор открыт для присоединения всех заинтересованных государств, разделяющих его цели и принципы.</p>

Рассматривая альтернативы союзов на долговременную перспективу, следует иметь в виду, что возможность наращивания собственных военных возможностей должна быть важным, но не единственным аргументом решения. Если взвесить все преимущества и возможные отрицательные последствия присоединения Украины к восточному или западному блоку, то НАТО выглядит более привлекательным, по крайней мере, по трем причинам:

- НАТО – более мощный и дееспособный союз, надежно гарантирующий коллективную безопасность своим членам не только военными средствами, но и стратегическими инициативами, направленными на повышение уровня безопасности и стабильности в регионе и мире;
- членство в НАТО предоставляет государству не только надежные внешние гарантии обеспечения суверенитета и территориальной целостности, но и способствует улучшению инвестиционной привлекательности для зарубежных инвесторов;
- членство в НАТО как организации, построенной на принципах демократии, свободы личности и верховенства права, будет иметь глубокое цивилизационное значение для Украины.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что партнерство и сотрудничество государства с НАТО не может заменить полноправного членства – поскольку НАТО, независимо от уровня такого сотрудничества, не предоставляет никаких формальных гарантий внешней безопасности государствам, которые не являются Сторонами Вашингтонского договора. Этот аспект является наиболее существенным, с точки зрения ответа на вопрос, почему активное партнерство не может быть альтернативой членству в организации.

Кроме того, членство в НАТО имеет глубокое цивилизационное значение. Процесс подготовки к обретению членства выступает стимулирующим фактором для достижения государством-кандидатом высоких демократических, социально-экономических и оборонных стандартов, действующих в государствах-членах НАТО. На протяжении всего времени существования Альянса количество его членов постоянно возрастало и ни одно из государств-членов не поднимало вопрос о выходе из него – в отличие от ОДКБ<sup>27</sup>.

## **NATO forever?**

Связывая судьбу страны с Альянсом, необходимо руководствоваться не только аргументами, актуальными сегодня, но и стараться заглянуть немного дальше в будущее этой организации.

После завершения холодной войны возник вопрос о целесообразности дальнейшего существования Организации Североатлантического договора как военного союза, созданного для противодействия общей угрозе, исходившей со стороны СССР. Сразу после 1991 г. Альянс начал трансформацию своих концепций и структур. Главной целью НАТО осталась коллективная оборона государств-членов, но она была дополнена задачами укрепления безопасности на всем европейском континенте. Рост внимания Альянса к европейскому направлению усиливался желанием США повысить ответственность (прежде всего, финансовую) европейцев за собственную безопасность<sup>28</sup>. Сегодня Альянс находится в постоянном поиске своей роли и места в глобальной системе безопасности.

Противодействие новым транснациональным угрозам с помощью лишь традиционных военных средств становится менее эффективным. Соответственно, намного больше внимания уделяется дипломатическим, политическим, экономическим, правоохранительным инструментам. Новые требования выдвигаются и к военным средствам, в частности – способности выполнения широкого круга задач на всех этапах развития конфликтов, координации действий с местными и международными игроками.

### **Вставка 4.4. Организация североатлантического договора (НАТО)**

Как отмечалось, обратной стороной укрепления национальной безопасности путем объединения в военный союз является нарушение баланса сил в регионе, провоцирую-

<sup>27</sup> Так, Узбекистан в 1992 г. подписал Договор о коллективной безопасности, но в 1999 г. приостановил участие в ОДКБ (восстановил членство – в 2008 г.). Азербайджан и Грузия присоединились к Договору в 1993 г., однако вышли из ОДКБ в 1999 г.

<sup>28</sup> По разным оценкам, совокупный боевой потенциал европейских стран НАТО составляет 10-30% потенциала США.



щего другие государства к соответствующим мерам противодействия. Именно поэтому элементами Стратегической Концепции НАТО является комплексный подход к решению проблем безопасности, который предусматривает в т.ч. продолжение политики партнерства, сотрудничества и диалога с другими странами евроатлантического региона, а также открытость Альянса к вступлению новых членов<sup>29</sup>.

В разделе Концепции “Партнерство, сотрудничество и диалог” подчеркивается важность активной деятельности в области развития партнерства, диалога и сотрудничества, направленных на преодоление расколов и споров, которые могут привести к нестабильности и конфликтам. Инструментами такого сотрудничества выступают Совет евроатлантического партнерства (СЕАП), Партнерство ради мира (ПРМ), Средиземноморский диалог<sup>30</sup>.

Поворотным пунктом политической трансформации Альянса стал Вашингтонский саммит 1999 г., на котором была принята Стратегическая Концепция НАТО. Концепция подтверждает, что главной и непоколебимой целью Альянса является сохранение свободы и безопасности его членов политическими и военными средствами, подтверждает преданность Альянса демократическим ценностям, правам человека, верховенству права и его стремление обеспечить не только общую оборону, но и мир и стабильность в евроатлантическом регионе.

Концепция содержит оценку будущих рисков и угроз безопасности. В документе подчеркивается, что угрозы широкомасштабной войны в Европе практически нет, но остаются риски этнических конфликтов, нарушения прав человека, политической нестабильности, распространения ОМП и средств его доставки.

<sup>29</sup> Полный текст Концепции см.: [www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/4068.htm](http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/4068.htm).

<sup>30</sup> СЕАП – структура, в рамках которой осуществляются консультации, способствующие укреплению прозрачности и доверия между ее членами в вопросах безопасности, предотвращению конфликтов, урегулированию кризисов, практическому сотрудничеству в областях планирования на случай чрезвычайных ситуаций, науки и экологии – Стратегическая Концепция НАТО 1999 г., [www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/4068.htm](http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/4068.htm);

ПРМ – главный механизм формирования практических связей безопасности между Альянсом и его партнерами и усовершенствования оперативной совместимости стран-партнеров и НАТО. В рамках детальных программ, отражающих возможности и интересы стран-партнеров, Альянс и его партнеры направляют свою деятельность на достижение прозрачности национальных оборонных бюджетов и планирования; усиление демократического контроля над вооруженными силами; готовность к катастрофам гражданского характера и другим чрезвычайным ситуациям; а также на развитие способности действовать вместе, в частности во время операций в рамках ПРМ. Альянс стремится усилить роль партнеров в процессе планирования и принятия решений в рамках ПРМ и сделать эту программу более оперативной. НАТО взяло на себя обязательства проведения консультаций с любым активным участником программы, если эта страна-партнер усматривает прямую угрозу своей территориальной целостности, политической независимости или безопасности. – Там же; Диалог начал в 1994 г. Участники: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Мавритания, Марокко, Тунис. Цель: достижение лучшего понимания среди этих стран и создание добрососедских отношений. Диалог осуществляется в формате ежегодных рабочих программ, сосредоточенных на практическом сотрудничестве в областях безопасности и обороны, информации, планирования на случай чрезвычайных ситуаций и науки. – Там же.

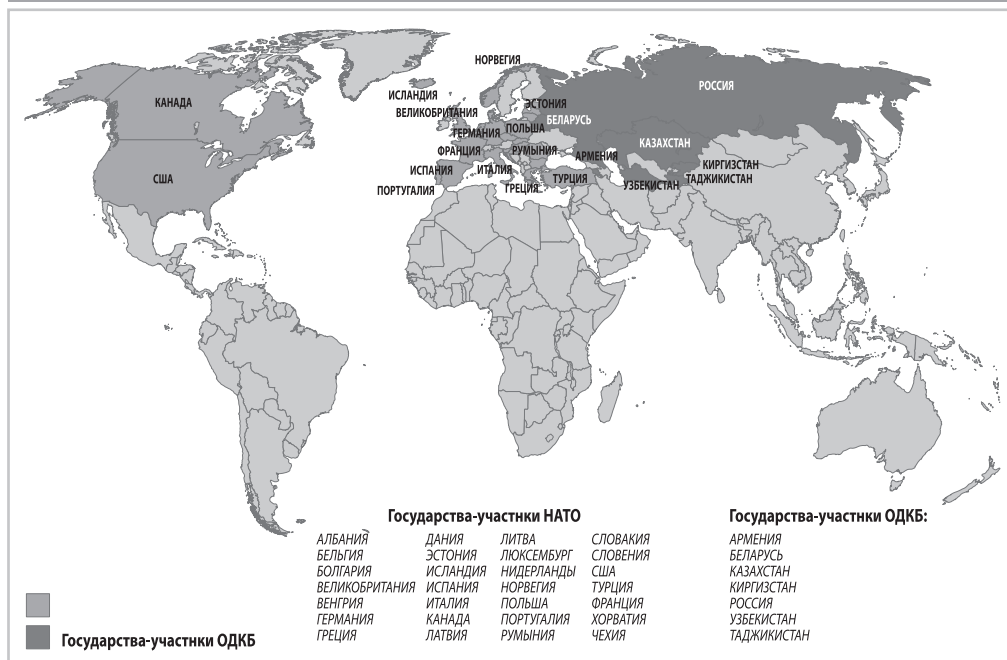
Одна из характерных особенностей Концепции – комплексный подход к решению проблем безопасности, охватывающий:

- *сохранение трансатлантической связи* (неделимость безопасности Европы и Северной Америки);
- *обеспечение военного потенциала* (создание необходимых возможностей как для сдерживания и коллективной обороны, так и для операций по реагированию на кризисные ситуации);
- *развитие Европейской системы безопасности и обороны* (необходимость тесного сотрудничества между НАТО, ЗЕС и ЕС, предоставление возможности европейским членам Альянса действовать самостоятельно, благодаря готовности Альянса предоставлять ресурсы и возможности для операций под руководством ЗЕС или другой организации);
- *предотвращение конфликтов и урегулирование кризисов* (усиление роли Альянса в предотвращении конфликтов и урегулировании кризисов как ключевого аспекта его вклада в мир и безопасность в евроатлантическом регионе);
- *партнерство, сотрудничество и диалог* (продолжение традиционной политики партнерства, сотрудничества и диалога со всеми демократическими странами во имя сохранения мира, развития демократии, процветания и прогресса, усиления безопасности и преодоления расхождений, которые могут вызвать конфликт);

#### Нейтральные государства на политической карте мира



## НАТО и ОДКБ на политической карте мира



- *расширение* (открытость Альянса к вступлению новых членов);
- *контроль над вооружениями, разоружением и нераспространением ОМП.*

На нынешнем переходном этапе Украина остается довольно уязвимой и открытой как для “западного”, так и для “восточного” внешних воздействий. Результат такого противоборства может стать определяющим фактором, как для ее собственного будущего, так и для будущего европейского региона.

Углубляя уровень партнерства с ЕС и НАТО, необходимо поддерживать конструктивный диалог с Кремлем и сохранять добрососедские отношения с Россией. Украина не может игнорировать фактор России, преувеличивать или недооценивать влияние “российского фактора”. Она должна действовать взвешенно, но активно – с целью урегулирования возможной конфронтации, продолжая сотрудничество в сферах общих интересов.

Вместе с тем, политика Киева в последнее время выступает в роли катализатора роста конфронтации России со странами Запада, а также расхождений между отдельными государствами-членами НАТО и ЕС, что существенно влияет на развитие отношений с Украиной и на общее состояние безопасности в евроатлантическом регионе.

Общеизвестно, что полноправное членство в международных организациях, таких как НАТО и ЕС, существенно усиливает позиции даже небольших государств в отношениях с более сильными государствами.

Если исходить из неизменности стратегического внешнеполитического курса Украины на европейскую и евроатлантическую интеграцию, с учетом выводов Бухарестского саммита относительно перспектив обретения Украиной полноправного членства в Альянсе, то критически важными будут вопросы сохранения темпов развития сотрудничества Украина-НАТО. Существенное уменьшение уровня внешних угроз возможно только при условии консолидации политической элиты и общества, стабилизации внутренней политической ситуации и эффективной реализации внешнеполитического курса государства.

## **Выводы**

Вопрос надежного обеспечения национальной безопасности – государственного суверенитета, территориальной целостности, неприкосновенности границ Украины – приобретает все больший вес. Получение надежных внешних гарантий безопасности путем присоединения Украины к системе коллективной безопасности остается наиболее целесообразным вариантом, учитывая геополитическое расположение государства и ряд других внешних и внутренних факторов.

Официальная политика Украины относительно НАТО стала катализатором конфронтации Украины с Россией и России со странами Запада, а также расхождений между отдельными государствами-членами НАТО, что негативно влияет на состояние безопасности и стабильности в регионе.

Дальнейшее пребывание Украины в существующем состоянии неопределенности по поводу своего места в системе мировой и региональной безопасности несет угрозу превращения Украины в буферную зону между мощными международными игроками.

Наряду с проблемами, связанными с формированием и эффективной имплементацией внешней политики Украины, продолжают возникать не только дискуссии, публичные акции, но и законодательные инициативы, направленные на пересмотр курса на европейскую и евроатлантическую интеграцию, который определен законодательно. Учитывая отсутствие консолидации политической элиты и общества по этим вопросам, остается высокой вероятность кардинальной смены стратегических ориентиров, что уже случалось в новейшей истории Украины.

Итак, возвращаясь к анализу возможных путей обеспечения национальной безопасности, а именно – места Украины в системе региональной и глобальной безопасности, следует четко осознать преимущества и недостатки того или другого выбора.

Место Украины в будущей архитектуре европейской безопасности в большой степени будет зависеть от способности руководства государства реализовать взвешенную политику с Россией, странами Европы, США, ЕС, НАТО. Независимо от некоторой неопределенности и противоречий в отношениях между НАТО и ЕС, Украине необходимо активно развивать отношения, активное сотрудничество как с НАТО, так и с ЕС. Стараясь быть надежным партнером и активным игроком в решении европейских проблем, Украина должна сохранять отношения добрососедства с Россией.

# Общественная дискуссия в Украине относительно НАТО

Илько Кучерив\*

### Предпосылки: Историческая подоплека, современное состояние

Срок существования Украины как независимого государства является одним из самых коротких в мире (всего 18 лет). К этому страна шла столетиями безгосударственности, существовала на периферии других империй. Как постсоветская республика Украина достигла довольно значительных успехов в процессе экономических и политических преобразований.

Украина столкнулась со сложными вопросами создания государства. Этот процесс – противоречивый и небыстрый, но, тем не менее, успешный. В 1990-х годах возникало немало сомнений относительно способности существования Украины как независимого государства. Сегодня же подобные опасения развеялись. Украина имеет все шансы превратиться в современную успешную европейскую страну и после Оранжевой революции доказала, что на самом деле имеет демократическую нацию.

В Стратегии национальной безопасности указано, что Украина стремится к интеграции в Европу, а также, что целью ее развития является присоединение к Мировой организации торговли, НАТО и Евросоюзу. Относительно такой возможности взгляды украинских политиков значительно расходятся. Это главным образом связано с коротким сроком существования Украины как национального государства. Часть ее населения ориентирована на восток, часть – на Запад. Политическая элита так же развернула головы в два противоположных вектора. Это – фундаментальная коллизия и одна из основных проблем, которую должна решить Украина. Преодолеть ее можно путем нахождения консенсуса по основополагающим вопросам создания единой нации, и по направлению, которого должно придерживаться государство в своем развитии. Следует также определить признаки успешности – а ими, собственно, выступают политическая нация и осознание того, что украинцы уже живут в объединенном государстве.

Украина утвердила свою государственность и политические институции. Она развивает и трансформирует собственную экономику от административно-командной формы в рыночную модель.

---

\* Илько Кучерив, Фонд "Демократические Инициативы" (ФДИ)

На международной арене Украина активно налаживает связи с европейскими и евроатлантическими структурами, с Соединенными Штатами и Россией. И здесь немало конкретных достижений.

Тот факт, что в течение последних лет мы наблюдаем расширение сотрудничества между Правительством и негосударственными организациями, должен считаться положительной тенденцией развития Украины. Консультативные группы содействия демократизации, общественному контролю и сотрудничеству между Правительством и гражданами были сформированы в рамках разнообразных правительственных структур, хотя на самом деле такое сотрудничество имеет скорее декларативную природу. Значит, необходим значительно более высокий уровень профессионализма в Правительстве и обществе для обеспечения трудоспособности подобных механизмов сотрудничества. Кстати, тренинги, предоставленные таким организациям, могут усовершенствовать и расширить такое сотрудничество, если обратиться за помощью к международным организациям, поскольку работа этих общественных консультативных советов прозрачна для широчайших кругов общественности. Превращение специалистов и общественных активистов в профессионалов, прежде всего на региональном уровне, наверно, и будет главным вкладом в развитие демократии.

Основной сложностью в достижении целей проекта является отсутствие единой и последовательной позиции правящей элиты относительно дальнейших путей развития государства, а также недостаточное понимание частью украинцев важности и последствий евроатлантической интеграции.

## **Контекст текущих проблем**

Украина – это молодое государство, которое пришло к своему существованию как часть бывшего Советского Союза и должно было испытать значительные преобразования. Этих 18 лет со дня рождения самостоятельности оказалось мало, чтобы осуществить такие же изменения в своем развитии, как и у соседей к западу от Украины.

В течение последних лет в Украине существовал постоянный политический кризис, целый ряд проблем до сих пор не решен, а большинство из них – глубоко укоренилось. Проблемы создания государства, понимания и определения национальных интересов, а также механизмов воплощения их в жизнь до сих пор остаются под вопросом для Украины. Это задача для тех, кто стоит у власти, а именно: определение национальных интересов, понимание этих интересов и поддержка их как обоюдных идей и единого понимания будущего государства. Вместе с тем, можно наблюдать, как формируется украинская политическая нация, ведь несомненно тот факт, что все больше украинских граждан ассоциируют себя с украинским государством.

В Конституции четко не определено, чья именно позиция выше на законодательном уровне – Президента или Премьера. Имеются противоречия при распределении полномочий между этими ветвями власти, что и представляет суть конфликтной ситуации, наблюдающейся сегодня в Украине. Иначе говоря, эти конституционные и законодательные аспекты должны быть выяснены, а затем – обязательно воплощены в конкретные изменения.

Законы о выборах также должны быть изменены, прежде всего, законодательство о выборах в Парламент. Сегодня политическая судьба “народного избранника” зависит от его или ее личных связей с партийным лидером, а не от избирателей, поскольку лидеры партийных списков, а со временем – парламентарии, подотчетны исключительно лидеру своей партии, а отнюдь не своему электорату.

В то же время, граждане, выбирающие политика среди партий, не имеют на него никакого влияния. Это очевидная причина того, почему ситуация должна быть радикально изменена, и индикатор того, как Украина сможет осуществить колоссальный прыжок в сторону демократии в случае, если избирательная система будет изменена на открытые партийные списки. Иначе говоря, избранные лица должны быть подотчетны избирателям из избирательных округов, а не партийным лидерам.

Административная система Центрального правительства Украины во многих аспектах не была существенно изменена со времен советского периода. Часть политической и экономической элиты досталась Украине в наследство от коммунистической номенклатуры и применяет стиль менеджмента и управления, типичный для коммунистических времен. Такие негативные тенденции порождают высокий уровень коррупции и скрытой или теневой экономики. В Украине действуют определенные политические силы, которые не заинтересованы в сильном и успешном Украинском государстве. Или, даже наоборот, в могущественном государстве они усматривают врага, а условия существования высокого уровня коррупции и теневой экономики для них более благоприятны, поскольку дают возможность весьма эффективно распределять национальные богатства. Таким способом они имеют и личную выгоду, и контроль над государством.

В Украине, как бывшей республике Советского Союза, связи с советскими институциями – как личные, так и этнические – традиционно крепки. Главную роль в этом играют постсоветское наследие, а также те силы, которые стремятся его возродить.

Ключевую роль также играет Россия, прежде всего с недавнего момента установления у власти путинского режима, который признал распад Советского Союза большой ошибкой. России это не помогло, зато повлекло значительные проблемы для Украины. Важным фактором здесь является зависимость Украины от российских энергоресурсов. Как результат, когда Россия старается влиять на глобальные процессы, это, естественно, отображается на Украине.

## **Новейшая информационная кампания относительно НАТО**

### **Деятельность институций общественного управления**

После Саммита НАТО в Бухаресте в марте 2008 года высочайшие правительственные институции Украины стали более активными в сфере информирования общественности о евроатлантической интеграции. Произошли также изменения в координации деятельности и установлении горизонтальных связей между разными институциями на государственном уровне.

Сегодня главными координаторами кампаний по информационной осведомленности относительно НАТО и отношений Украины с Альянсом являются Государственный комитет телевидения и радиовещания Украины, МИД, Министерство обороны и Национальный центр по вопросам евроатлантической интеграции.

28 мая 2008 года Правительство Украины утвердило Государственную целевую программу информирования общественности по вопросам евроатлантической интеграции Украины на 2008-2011 года. В 2009 году Кабинет Министров Украины разработал и ввел Национальную систему координации сотрудничества Украины с НАТО.

*Верховная Рада (Парламент)* Украины заложила основу внешней и внутренней политики, включая приоритеты в сфере евроатлантической интеграции. Повседневную работу выполня-



ют парламентские комитеты по вопросам европейской интеграции, по вопросам национальной безопасности и обороны, а также их отдельные члены.

*Президент* Украины руководит внешней политикой государства, включая внешние аспекты евроатлантической интеграции. Он исполняет свои обязанности в этой сфере через свой Секретариат, а также через Национальный центр по вопросам евроатлантической интеграции, который является консультативным органом Президента.

*Совет национальной безопасности и обороны (СНБО)* обращается к аспектам политики безопасности и обороны евроатлантической интеграции. Повседневная деятельность осуществляется Департаментом внешнеполитических аспектов национальной безопасности Аппарата СНБО.

*Правительство* обеспечивает координацию всех мероприятий центральных правительственных органов в сфере внутренней и внешней политики, с евроатлантической интеграцией включительно.

В рамках Кабинета Министров вице-премьер-министр выполняет задачи по координации евроатлантической интеграции. Его отдельные задачи таковы:

- возглавлять Правительственный комитет, рассматривающий вопросы в сфере евроатлантической интеграции, прежде чем они будут представлены Правительству;
- возглавлять Межминистерскую комиссию по вопросам сотрудничества Украины с НАТО;
- представлять Правительство в Группе координации высшего уровня.

Существуют два уровня горизонтальной координации в сфере евроатлантической интеграции – неофициальный и официальный:

1. *Политический уровень координации* осуществляется неофициальной Группой координации высшего уровня, в состав которой входят вице-премьер-министр Украины, глава Комитета Верховной Рады Украины по вопросам европейской интеграции, глава Комитета Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны, первый заместитель Секретаря Совета национальной безопасности и обороны, заместитель главы Секретариата Президента Украины, глава Национального центра по вопросам евроатлантической интеграции.
2. *Исполнительный уровень координации* осуществляется официально Межминистерской комиссией по вопросам сотрудничества Украины с НАТО, возглавляемой вице-премьер-министром. В состав комиссии входят главы шести межминистерских рабочих групп, которые осуществляют горизонтальную координацию ключевых политических участков, связанных с евроатлантической интеграцией Украины. Каждая рабочая группа также осуществляет межминистерскую координацию между разными министерствами, работающими в рамках каждого из политических участков.

Произошли определенные изменения в позиции Правительства, которое начало делать конкретные шаги в сторону усиления информационной кампании и принимать меры в сотрудничестве с НГО. Заслуживает внимания тот факт, что ряд НГО проводит кампанию относительно вступления Украины в НАТО в течение многих лет. Очень часто она проводилась вопреки позиции Правительства. Сегодня сотрудничество по этому вопросу доминирует, и оно будет развиваться и улучшаться в дальнейшем. Более того, организации гражданского общества будут продолжать играть свою роль "сторожевого пса", подвергая Правительство конструктивной критике.



## Участие НГО в процессе евроатлантической интеграции

В Украине существует свыше 40 000 НГО. Около 100 из них имеют дело с вопросами евроатлантической интеграции. Приблизительно 70 из них объединены с Общественной лигой "Украина-НАТО", которая занимается продвижением евроатлантической интеграции в Украине. Негосударственные организации проводят координированную кампанию для общественной осведомленности в вопросах НАТО.

## Общественное мнение и мнение элиты относительно НАТО и евроатлантической интеграции

Большинство украинских специалистов по вопросам безопасности соглашаются с тем, что вступление Украины в НАТО чрезвычайно важно для обеспечения безопасности украинской демократии и гарантирования ее статуса в европейском обществе.

Общественная поддержка НАТО варьируется: в периоды публичных акций к вопросам безопасности наблюдается наибольший интерес и высказываются весьма различающиеся убеждения, в полный голос озвучиваются антиамериканские настроения (скажем, во время президентских выборов 2004 года и парламентских 2006 года). Общественная поддержка НАТО, кроме того, существенным образом отличается в зависимости от региональной принадлежности и национальной идентификации.

В общем, международные отношения и вопросы безопасности не являются приоритетными для граждан, и общественное мнение может внезапно меняться. Широким кругам населения неизвестны преимущества присоединения к НАТО, они не осведомлены о краткосрочных и долгосрочных последствиях неприсоединения к НАТО. Поддержка членства в ЕС – выше, чем поддержка членства в НАТО.

Немало украинцев и международных специалистов уверены, что граждане являются противниками НАТО вследствие общественной неосведомленности о нем. Информационная кампания относительно НАТО становится ключевым вопросом украинской политики после завершения Саммита в Бухаресте.

## Факторы сниженной общественной поддержки членства в НАТО:

### *Недостаток информации*

- Общераспространенное ошибочное предположение, что Украина сможет стать членом ЕС без вступления в НАТО;
- Отсутствие дискуссии о том, что ждет Украину, если она не присоединится к НАТО;
- Масс-медийная среда, где журналисты не инициируют обсуждения общественно-политических вопросов и по обыкновению вообще избегают непопулярных политических тем.

### *Мифы*

- НАТО – это агрессивный милитаристский блок;
- Вступление в НАТО будет стоить Украине больших денег;
- Членство в Альянсе нарушит добрососедские отношения с Россией.

### *Дезинформация*

- Украина способна самостоятельно гарантировать собственную безопасность;
- Нейтралитет наиболее всего отвечает национальным интересам Украины;
- Если Украина присоединится к НАТО, то столкнется с новыми угрозами (например, будет втянута в ненужные военные конфликты, спровоцированные странами-членами НАТО);
- Став членом НАТО, Украина потеряет часть своего суверенитета.

**Активизация информационной кампании:**

Согласно результатам нескольких опросов, общественная поддержка членства Украины в НАТО за период с марта 2008 года по сентябрь 2008 года выросла с 21% до 31%.

Наиболее значительными факторами дифференциации общественных убеждений относительно НАТО являются: региональная принадлежность и осведомленность о мероприятиях Альянса.

**Таблица 5.1: Если бы референдум о вступлении Украины в НАТО состоялся в допустимом будущем, за что бы вы проголосовали? (% лиц, готовых к участию в референдуме)**

	<i>Запад</i>	<i>Центр и Восток</i>	<i>Юг и Юго-Восток</i>	<i>Донбасс и Крым</i>	<i>Украина</i>
Я буду голосовать за вступление в НАТО	41,9	27,1	13,1	3,9	21,8
Я буду голосовать против вступления в НАТО	30,2	43,1	74,8	95,1	59,6
Трудно сказать	27,9	29,8	12,1	0,9	18,6

Источник: ФДИ, март 2008 года, N=2000

Уровень поддержки членства в НАТО немного выше 50% у избирателей НУНС и БЮТ, хотя и оппонентов вступления в НАТО среди них 30%. Среди избирателей Коммунистической партии и Партии регионов свыше 90% являются противниками НАТО, и лишь около 2% – сторонниками.

**Таблица 5.2: Если бы референдум о вступлении Украины в НАТО состоялся в допустимом будущем, за что бы вы проголосовали? (% лиц, готовых к участию в референдуме)**

	<i>НУНС</i>	<i>БЮТ</i>	<i>КПУ</i>	<i>Партия регионов</i>	<i>Украина</i>
Я буду голосовать за вступление в НАТО	54,3	51,0	1,3	2,0	21,8
Я буду голосовать против вступления в НАТО	32,8	27,8	94,6	92,3	59,6
Трудно сказать	12,9	21,2	4,0	5,7	18,6

Источник: ФДИ, март 2008 года, N=2000

Показатели осведомленности о НАТО: около 19% населения дали правильный ответ...

**Таблица 5.3: Просим выбрать правильное утверждение**

	<i>Ноябрь 2005</i>	<i>Декабрь 2007</i>	<i>Март 2008</i>
НАТО начало войну в Ираке	47,3	49,2	43,8
НАТО не начинало войны в Ираке	12,2	15,8	18,6
Трудно сказать	40,0	34,9	37,5

Источник: ФДИ, март 2008 года, N=2000

Показатели осведомленности о НАТО: Около 19% населения знали, что решение в пользу НАТО должно быть принято путем консенсуса...

**Таблица 5.4: Каким образом, по вашему мнению, принимаются решения в НАТО?**

	<i>Декабрь 2007</i>	<i>Март 2008</i>
Большинством голосов	14,0	15,2
Путем консенсуса (если с решением согласны все страны-члены НАТО)	13,7	18,5
Решения принимают старые, а не новые члены НАТО	17,3	15,5
Трудно сказать	55,0	50,8

Источник: ФДИ, март 2008 года, N=2000

### *Повышение поддержки НАТО*

- Опросы, проведенные в 2005-2008 годах, выявили, что рост осведомленности о НАТО повышает поддержку вступления Украины – информационная программа относительно НАТО способна повлиять на убеждения.
- Демографические факторы – возраст, пол, образование, местожительство, национальная идентификация и т.п. – не являются определителями взглядов на НАТО; значительно большее влияние имеют информация и убеждения.

## **Рекомендации по достижению целей**

- *Расширение дискуссий по поводу НАТО до значительно более широкого контекста*, а именно: гарантирование национальных интересов и безопасности, региональная и общеевропейская безопасность и процессы глобализации. Рассмотрение национальных интересов как целей государственного управления в Украине и системной базы для ее интеграции в евроатлантическую зону. Спецификация (определение) современной системы национальных интересов Украины и нахождение соответствующей модели в странах-членах НАТО. Проведение публичных дискуссий с участием широкого круга специалистов и должностных лиц в государственном управлении страны. Как результат, определенная система национальных интересов Украины будет видеться как система реальных критериев для организации мониторинга результатов информационной кампании.
- *Разработка общественной информационной стратегии для привлечения гражданских организаций* – возобновление евроатлантической информационной кампании в течение политического кризиса и избирательных кампаний. Возобновление стратегии информационной кампании, разработанной в Киеве 16 июня 2005 года, с участием украинских и иностранных специалистов. Применение стратегии к современным условиям глобального экономического кризиса и политических процессов в Украине.
- *Учет регионального фактора* во время проведения общенациональной информационной кампании.
- *Содействие процессу привлечения представителей Украины в сотрудничестве со специалистами стран-членов НАТО и ЕС* к тому, чтобы отыскать наилучший из возможных путей

регионального развития, противостояния новым угрозам и внедрения долгосрочных совместных проектов.

- *Расширение осведомленности украинского общества о событиях, дебатах и практике евроатлантических стран.* Более активное привлечение специалистов из стран НАТО и создание совместных рабочих групп для проведения общих информационных кампаний в Украине и странах-членах НАТО относительно интеграции Украины.
- *Гражданский контроль над процессами евроатлантической интеграции Украины* – рассмотрение статуса евроатлантической интеграции с участием независимых специалистов, которые проведут качественную оценку как отдельный процесс. Привлечение гражданской профессиональной среды к процессу создания государственной системы евроатлантической интеграции, главным образом и прежде всего Координационного бюро по вопросам европейской и евроатлантической интеграции и Секретариата Кабинета Министров Украины.
- *“Бюро спикеров” по вопросам евроатлантической интеграции* – эта форма деятельности будет состоять в определении ключевых лиц и должностей, способных брать на себя обязанности по осуществлению эффективных институциональных реформ и превращению их во внутренний движитель европейской и евроатлантической интеграции; увеличению числа специалистов, которые будут работать как аналитики и журналисты в сфере евроатлантической интеграции; предоставлении им материальной и моральной поддержки и профессиональных навыков, а также проведении соответствующих тренингов; проведении специальных тренинговых сессий в центрах информации о НАТО, расположенных в областных центрах.
- *Расширение круга факторов изменений* относительно евроатлантической интеграции Украины. Сюда должен быть включен широкий круг менеджеров (государственных служащих, бизнес-организаций, НГО и т.п.), которые будут применять стиль менеджмента, распространенный в членах НАТО. Это должен быть отказ от административно-командного стиля в пользу демократического стиля менеджмента. Этого можно достичь путем обучения и овладения базовыми навыками современного менеджмента (уровень коллективных переговоров, так называемый “green grass” или “shop floor” уровень) при участии специалистов в соответствующих областях из стран-членов ЕС и НАТО. Эти тренинговые программы главным образом должны содержать следующее: стратегическое планирование и менеджмент, политический анализ, неприбыльный менеджмент, групповое развитие и профессиональное обучение взрослых на рабочем месте. Программами, способными быть базой для развития тренинговых программ для Украины, могут быть такие: LAI (Lean Aerospace Initiative – Неприбыльная аэрокосмическая инициатива), RSDI (Retention and Sustainable Development Initiative – Инициатива по сохранению и постоянному развитию), Lockheed Lean Development Program – Неприбыльная программа развития “Локхид”, CAF (Common Assessment Framework – Структура общего оценивания).
- *Мониторинг институциональных реформ* – эта форма деятельности может содержать ежеквартальное оценивание государства и общества, а также изменений в тенденциях.
- *Исследование общественного мнения* – анкетирование и фокус-группы с целью развития программы коммуникации.

# Реформа судопроизводства и криминальной юстиции, борьба против коррупции

**Дмитрий Котляр**

## Введение

Преобразование Украины в демократическое государство, которое руководствуется верховенством права, требует радикальных изменений в ее юридической системе. Хотя после восстановления Украиной независимости было проведено много существенных реформ, все еще остается длинный перечень незавершенных мер, которые уже давно назрели и являются необходимыми для полной трансформации.

Украина владеет главными чертами плюралистической демократии, но ее функционированию препятствуют несовершенные политические институты и недостаток структурных правовых, социальных и экономических реформ. События Оранжевой революции дали надежду на то, что страна сможет окончательно отойти от своего прошлого и начать курс крайне необходимых глубинных реформ. Этот благоприятный момент, тем не менее, стал жертвой жесткой и безответственной политической конкуренции и был в основном утрачен.

Вместе с тем в 2005-2006 годах была определена стратегия некоторых важных реформ в юридической сфере. Были одобрены политические документы (концепции) масштабных реформ судебной власти, криминальной юстиции, правовой помощи, по противодействию коррупции и т.п. Они определили направления реформ, имеющих целью приведение украинской юридической системы в соответствие с европейскими ценностями и стандартами, а также выполнение обязательств и обязанностей Украины, которые вытекают из ее членства в Совете Европы и стремления присоединиться к ЕС и НАТО.

Но для того, чтобы иметь какой-нибудь эффект, эти политические документы должны быть переведены в конкретные законодательные решения и практические меры. В 2006-2009 годах органы государственной власти Украины подготовили много законодательных предложений по реализации этих реформ. Тем не менее, большинство из них так и не были приняты и реализованы.

## Судебная реформа

Судопроизводство (судебная система и статус судей) стало одной из сфер, где был достигнут некоторый прогресс в построении судебной системы, отвечающий демократическим принципам разделения власти. После судебной реформы 2001 года, которая была необходима в силу конституционных положений, значительным достижением стало принятие в 2005 году Кодекса административного судопроизводства и создание административных судов, рассматривающих жалобы против органов публичной власти.

Судебная реформа, тем не менее, остается незавершенной, а судебная власть требует кардинальных изменений для обеспечения ее независимости, ограничения возможностей для коррупции, усиления эффективности правосудия и гарантий соблюдения права лица на справедливый суд.

Полная реформа судопроизводства требует *конституционных изменений*, в частности, пересмотра функций и полномочий судебного совета (Высшего совета юстиции), отмены первого 5-летнего назначения на должность судьи, пересмотра судебных иммунитетов, создания условий для ратификации Римского устава Международного криминального суда и т.п. Но такие изменения, возможно, будет тяжело реализовать в ближайшее время, и потому реформу следует продолжать в существующих конституционных рамках.

В 2006 году Президент Украины очертил стратегию судебной реформы согласно действующим конституционным положениям (Концепция реформирования судопроизводства<sup>1</sup>). На основе Концепции были подготовлены законопроекты о комплексной судебной реформе, которые были приняты Парламентом в первом чтении в апреле 2007 года. С того времени политическая борьба и политизация органов судебной власти мешали окончательному утверждению реформы.

Главный спор ведётся вокруг вопроса о системе судов и роли в ней Верховного Суда Украины – следует ли укрепить его полномочия или, наоборот, демонополизировать, передав больше полномочий специализированным судам и судейскому самоуправлению. Если этот вопрос и в дальнейшем будет продолжать блокировать общую реформу, его следует изъять из законопроекта и решать позднее, когда политические соображения больше не будут доминировать.

Ведь главное значение реформы заключается не в изменении системы судов, а в пересмотре процедуры отбора судей (отбор должен быть конкурсным и осуществляться на основании личных качеств кандидатов), внедрении обязательной первичной судейской подготовки в академии судей, усилении дисциплинарных процедур, введении должностей судебных инспекторов и создании дисциплинарного органа судей, улучшении гарантий судебной независимости, ограничении полномочий председателей судов и расширении прав органов судейского самоуправления.

Следует также отметить, что после первого чтения начальные президентские законопроекты были в значительной мере изменены в парламентском комитете по вопросам правосудия. Ряд положений пересмотренного законопроекта (два первоначальных проекта были объединены в один документ) теперь противоречат Концепции реформирования судопроизводства и соответствующим рекомендациям Венецианской Комиссии и Парламентской Ассамблеи Совета Европы, а потому должны быть исправлены перед окончательным принятием.

<sup>1</sup> Концепция усовершенствования судопроизводства для утверждения справедливого суда в Украине в соответствии с европейскими стандартами, утвержденная Указом Президента Украины от 10 мая 2006 года.

Судебная реформа также предусматривает создание эффективной системы *бесплатной правовой помощи*. Правовая помощь необходима для гарантирования равного доступа к правосудию всем, в частности гражданам, не имеющим достаточных финансовых средств для защиты в суде. Недостаток эффективной бесплатной правовой помощи в уголовных делах и в отдельных административных и гражданских делах препятствует доступу лиц к судебной защите. Направления реформирования были определены Президентом в соответствующей концепции в 2006 году.<sup>2</sup> В дальнейшем они были развиты Правительством в проекте закона, который следует привести в соответствие с рекомендациями экспертов Совета Европы и принять как можно быстрее. Запуск новой системы также будет нуждаться в выделении необходимых бюджетных средств.

Одним из системных недостатков украинской юридической системы является *чрезмерная продолжительность досудебного следствия и судебного разбирательства*. Европейский суд по правам человека во многих своих решениях сделал вывод о том, что украинское правосудие не гарантирует справедливый суд на протяжении разумного срока. Для создания эффективного средства юридической защиты от нарушения требования относительно разумных сроков во время досудебного следствия, судебного разбирательства и выполнения судебных решений Министерство юстиции Украины подготовило соответствующий законопроект, ожидающий рассмотрения в Парламенте.<sup>3</sup>

Другой структурной проблемой украинской юридической системы является невыполнение или продолжительное *выполнение решений национальных судов*. Это делает право на справедливый суд недейственным и иллюзорным. Для решения этой проблемы необходимо реализовать разнообразные законодательные и практические меры. Насущность таких мер обостряется тем, что в октябре 2009 года Европейский суд по правам человека принял пилотное решение, объявив, что Украина последовательно не выполняет в надлежащие сроки решения национальных судов. Поэтому Страсбургский суд остановил рассмотрение похожих жалоб против Украины, поступивших в Суд, и постановил, что Украина должна ввести в течение одного года эффективные средства юридической защиты, которые позволят обеспечить адекватное и достаточное возмещение ущерба за невыполнение или продолжительное выполнение решений украинских судов.<sup>4</sup>

Демагогическая риторика и политические интересы вызвали появление нескольких псевдореформаторских предложений, которые следует отклонить. Они включают предложение ликвидировать существующую систему административных судов и идею внедрения выборности судей народом. Реализация первого предложения поставит под угрозу право лица искать защиты в суде против нарушений со стороны органов публичной власти, а реализация второй – приведет к еще большей коррупции в судах. Оба предложения также противоречат европейским стандартам и станут значительным шагом назад на пути юридических реформ в Украине.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Концепция формирования системы бесплатной правовой помощи в Украине, утвержденная Указом Президента Украины от 9 июня 2006 года.

<sup>3</sup> Соответствующий законопроект был подан Кабинетом Министров Украины в Верховную Раду Украины в январе 2009 года.

<sup>4</sup> Президент Украины утвердил Национальный план действий по обеспечению надлежащего выполнения решений судов (Указ от 27 июня 2006 года) и дополнительные меры по повышению эффективности выполнения решений судов (Указ от 24 марта 2008 года).

<sup>5</sup> См., в частности, Вывод Венецианской Комиссии №510/2009 относительно проекта закона о внесении изменений в Конституцию Украины (CDL-AD(2009)008, 16 марта 2009 года).



## Реформа криминальной юстиции

Реформа системы криминальной юстиции Украины является одним из приоритетов в сфере укрепления верховенства права и демократических институций в Украине. Это одна из сфер, где советское наследие все еще присутствует в большой мере. В апреле 2008 года Президент Украины утвердил Концепцию реформирования криминальной юстиции<sup>6</sup>, которая очертила комплексные меры, направленные на повышение эффективности системы криминальной юстиции в защите прав и свобод человека и поддержке правопорядка.

Главные задачи реформы включают: гуманизацию криминального права; гарантирование права на справедливый суд в уголовных делах; упрощение доступа к суду и юридической защите; обеспечение эффективного функционирования институций криминальной юстиции и соблюдения ими стандартов прав человека; улучшение защиты прав лиц, которых лишили свободы; внедрение обновленного правосудия и медиации в уголовных делах; усовершенствование защиты пострадавших от преступлений.

Реформу системы криминальной юстиции Украины можно разделить на три группы мер:

- (1) пересмотр законодательства о уголовных и административных правонарушениях, криминальном процессе и выполнении уголовных наказаний;
- (2) институциональная реформа государственных органов, принимающих участие в выявлении, расследовании и уголовном преследовании преступлений, модернизация других органов правоприменения (правоохранительных органов), пенитенциарная реформа;
- (3) сопредельные институты – создание профессионального объединения адвокатов и формирование системы эффективной бесплатной правовой помощи в уголовных делах (см. выше).

Пересмотр законодательства об административных и уголовных правонарушениях должен включать такое:

- внедрение новой категории уголовных правонарушений – уголовных проступков, в дополнение к более серьезным нарушениям – преступлениям. Одновременно необходимо пересмотреть существующие административные правонарушения, поскольку они часто предусматривают краткосрочное лишение свободы или другие санкции, которые по своей природе являются уголовными в соответствии с практикой Европейского суда по правам человека. Все такие административные правонарушения, имеющие судебную юрисдикцию и не являющиеся административными по своей природе, должны квалифицироваться как уголовные проступки. Это потребует внесения изменений в Уголовный кодекс (а также, возможно, принятия нового Кодекса уголовных проступков) и Кодекса об административных правонарушениях;
- ввести ответственность юридических лиц за некоторые категории правонарушений, как этого требуют международные договоры, к которым присоединилась Украина (коррупционные правонарушения, отмывание преступных доходов, киберпреступность, преступления против окружающей среды и т.п.);

<sup>6</sup> Концепция реформирования криминальной юстиции в Украине, утвержденная Указом Президента Украины от 8 апреля 2008 г.

- создать механизм возмещения ущерба, нанесенного потерпевшим от преступлений, и, с этой целью, ратифицировать Европейскую конвенцию о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений и привести национальное законодательство в соответствие с ее положениями;
- в качестве временной меры, немедленно внести изменения в Кодекс об административных правонарушениях для приведения его в соответствие со статьей 2 Протокола 7 к Европейской конвенции о правах человека, обеспечив право на обжалование в административных делах (решение Европейского суда по правам человека в деле “Гурепко против Украины”).<sup>7</sup>

Модернизация *криминального процесса* требует принятия нового Криминального процессуального кодекса<sup>8</sup> в соответствии со стандартами Совета Европы и комментариями ее экспертов и должна быть направлена на:

- внедрение принципа состязательности в криминальный процесс; расширение прав стороны защиты и соответствующих обязанностей государственного обвинения; ограничение использования предыдущего заключения; определение временных границ разных процессуальных этапов; обеспечение соблюдения других элементов права на личную свободу и справедливый суд согласно Европейской конвенции о правах человека и практике Европейского суда по правам человека;
- изменение роли судьи в криминальном процессе – любые следственные мероприятия, ограничивающие права и свободы личности, должны осуществляться с разрешения судьи (следственного судьи); изменение роли государственного обвинителя (прокурора), главной задачей которого должно быть процессуальное руководство досудебным расследованием, которое ведется полицией или другими органами, обеспечение его законности и поддержание государственного обвинения в суде;
- расширение использования процедур обновленного правосудия и медиации; внедрение специальных процедур ювенального правосудия.

Дальнейшая реформа законодательства о *выполнении уголовных наказаний* должна: усилить гарантии защиты прав заключенных; внедрить Европейские тюремные правила и рекомендации Украине со стороны Европейского комитета предотвращения истязаний (СРТ); обеспечить соблюдение прав задержанных лиц в соответствии со статьей 5 Европейской конвенции о правах человека и выполнить рекомендации Украине Рабочей группы ООН по вопросам своевольного задержания.

Новые правила криминального материального и процессуального права станут основой институциональной реформы системы криминальной юстиции в Украине, которая должна обеспечить эффективное выполнение новых задач органов правоприменения (правоохранительных органов).

Давно назрела глубокая *реформа прокуратуры*, которая должна включать:

- приведение конституционных функций и полномочий прокуратуры в соответствие с европейскими стандартами (в частности, путем изъятия полномочий по общему надзору за

<sup>7</sup> Соответствующий законопроект был подготовлен Кабинетом Министров Украины и подан в Верховную Раду Украины в июне 2008 года, но отклонен ею в апреле 2009 года.

<sup>8</sup> Проект нового Криминального процессуального кодекса Украины был подготовлен Национальной комиссией по укреплению демократии и утверждению верховенства права (совещательный орган при Президенте Украины) и в марте 2009 года направлен Президенту для последующего внесения на рассмотрение Верховной Рады Украины.

законностью). Следует определить конституционный статус прокуратуры (желательно, отнести ее к судебной власти, как это было поддержано Венецианской Комиссией<sup>9</sup>);

- выполнение положений действующей Конституции Украины о передаче функции досудебного следствия от прокуроров к органам внутренних дел и другим специализированным органам;
- приведение законодательных положений об организации и функционировании прокуратуры в соответствие со стандартами Совета Европы (в частности, Рекомендацией Комитета Министров № Rec2000(19), выводами Венецианской Комиссии, рекомендациями Парламентской Ассамблеи). Это потребует подготовки и принятия новой редакции закона о прокуратуре;
- улучшение специализации прокуроров и их обучение.

Структура и полномочия *органов внутренних дел* также должны быть изменены. В частности, криминальная полиция должна стать главным органом досудебного расследования (перебрав на себя следственные полномочия прокуратуры и Службы безопасности). Реформа органов внутренних дел предусматривает принятие новых редакций законов о милиции, об общей структуре и численности Министерства внутренних дел и о внутренних войсках МВД. Вторая стадия реформы может включать передачу правоприменительных функций от других органов исполнительной власти (пожарная безопасность, охрана труда, горный надзор, защита природных ресурсов и т.д.) к органам внутренних дел и подчинение Государственной пограничной службы МВД.

Функции и полномочия *Службы безопасности Украины* следует привести в соответствие с европейскими стандартами, в частности Рекомендациями Парламентской Ассамблеи Совета Европы №№ 1402 (1999) и 1713 (2005), а также Концепцией реформирования криминальной юстиции. На переходном этапе Служба безопасности могла бы сохранить функцию досудебного следствия в вопросах национальной безопасности, терроризма и международных преступлений (но она не должна заниматься противодействием коррупции и организованной преступности). Необходимо принять новые законы о Службе безопасности Украины и ее общей структуре и численности сотрудников.

*Пенитенциарная система* остается одной из наиболее проблемных сфер с точки зрения соблюдения прав человека в Украине. Украинские и международные НГО сообщают о многочисленных случаях нарушений прав человека, непрозрачности органов пенитенциарной системы, непредоставлении юридической помощи заключенным, разворовывании средств и т.п. Система нуждается в немедленных кардинальных институциональных и процедурных изменениях, дополнительном финансировании и обучении персонала. Следует завершить подчинение Государственной уголовно-исполнительной службы Министерству юстиции путем принятия соответствующих законодательных изменений. Украина должна ввести независимый мониторинговый механизм для предотвращения истязаний и других жестоких обращений в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против истязаний.

К другим *правоприменительным (правоохранительным) органам*, которые также следует реорганизовать, принадлежат Государственная налоговая администрация (налоговую милицию следует преобразовать в финансовую полицию и подчинить непосредственно Министерству финансов), Го-

<sup>9</sup> Вывод Венецианской Комиссии № 380/2006 относительно проекта закона об изменении конституционных положений, касающихся прокуратуры (CDL-AD(2006)029, 17 октября 2006 года).

сударственная таможенная служба, Государственная пограничная служба, Военная служба правопорядка в Вооруженных Силах Украины (которую следует превратить в военную полицию) и т.п.

Реформа криминальной юстиции также должна касаться сопредельных институтов, в частности *адвокатуры*. В соответствии с европейскими стандартами и согласно обязательствам, которые Украина взяла при вступлении в Совет Европы, должно быть создано профессиональное самоуправляющееся объединение адвокатов с обязательным членством адвокатов в нем; необходимо также усилить гарантии прав адвокатов.

## Борьба против коррупции

Коррупция пронизывает все уровни публичных институций и частный сектор в Украине и была официально признана угрозой национальной безопасности, экономическому развитию и верховенству права в стране.<sup>10</sup> Подобные оценки даются также международными организациями и экспертами.<sup>11</sup> Повсеместная коррупция, недостаток надлежащего управления и административная несостоятельность ставят под сомнение любые содержательные социальные, экономические или юридические реформы. Поэтому без сдерживания коррупции невозможно будет достичь значительного прогресса в развитии страны.

Эффективная борьба против коррупции требует комплексных законодательных и институционных мер, просвещения граждан и распространения знаний о коррупции. Но, прежде всего, необходима стабильная политическая воля руководства страны, направленная на искоренение коррупции. Настоящий прогресс в противодействии коррупции должен проявляться в эффективном уголовном преследовании высших должностных лиц, улучшении добропорядочности публичной администрации через механизмы предотвращения коррупции и формирования общественной нетерпимости к коррупционным действиям.

Украина засвидетельствовала свое общее желание решать проблему коррупции путем: присоединения к международным документам (Украина ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, Гражданскую и Криминальную конвенции Совета Европы о борьбе с коррупцией<sup>12</sup>); принятия национальной стратегии и плана действий по преодолению коррупции<sup>13</sup>; многочисленных заявлений на разных уровнях о готовности противодействовать коррупции.

---

<sup>10</sup> Стратегия национальной безопасности Украины, утвержденная Президентом Украины 12 февраля 2007 года.

<sup>11</sup> См., среди прочего, оценочные отчеты Стамбульского плана действий ОЕСР (<http://www.oecd.org/dataoecd/18/37/37835801.pdf>), ГРЕКО ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2\\_Ukraine\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf)), рейтинги Transparency International.

<sup>12</sup> Гражданская конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией вступила в силу для Украины 1 января 2006 года; тогда же Украина присоединилась к антикоррупционному мониторинговому органу Совета Европы – Группы государств против коррупции (GRECO). Конвенция ООН и Криминальная конвенция Совета Европы были ратифицированы в октябре 2006 года, но законы о ратификации вступили в действие только в июле 2009 года, когда Парламент утвердил соответствующие изменения в украинское законодательство. Эти две конвенции наберут силу для Украины, соответственно, 1 января и 1 марта 2010 года.

<sup>13</sup> Концепция преодоления коррупции в Украине “На пути к добропорядочности”, утвержденная Указом Президента Украины от 11 сентября 2006 года; План мероприятий по реализации Концепции преодоления коррупции в Украине на период до 2010 года был утвержден распоряжением Кабинета Министров Украины в августе 2007 года и обновлен в августе 2009 года.

Главным достижением в реформировании антикоррупционного законодательства стало принятие *антикоррупционного пакета*, находившегося на рассмотрении в Парламенте с 2006 года. Он включает три законопроекта: новую редакцию рамочного закона о предотвращении и противодействии коррупции, изменения в законодательство об уголовных и административных правонарушениях, а также закон об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Пакетом изменяются существующие составы преступлений, связанных с коррупцией, и вводятся новые (например, коррупция в частном секторе, торговля влиянием, незаконное обогащение, подкуп иностранных должностных лиц), устанавливается ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения. Новый базовый закон о предотвращении и противодействии коррупции очерчивает новые рамки противодействия коррупции, которые должны быть развиты в отдельных законах. Принятие антикоррупционного пакета, который должен был вступить в силу 1 января 2010 года, приблизило украинское законодательство к международным стандартам и рекомендациям Украине от региональных мониторинговых механизмов, к которым Украина присоединилась (GRECO и Стамбульский план действий ОЭСР).

Для дальнейшего развития рамочного законодательства, принятого в 2009 году, необходимо подготовить и утвердить такие приоритетные законодательные акты:

- правила относительно этики (добропорядочности) на публичной службе, конфликтов публичных и частных интересов должностных лиц и порядка их решения, положение о подарках публичным служащим и т.п. Такие правила можно включить в *кодекс поведения публичных служащих, новый закон о государственной службе и закон о конфликте интересов*;
- механизм *финансового контроля над имуществом и доходами публичных должностных лиц* – имущественные декларации, их сбор и проверка, ответственность за неправдивые данные, обнародование деклараций и т.п. Раскрытие сведений об имуществе и доходах должно охватывать всех публичных должностных лиц во всех ветвях власти и предусматривать обязательное обнародование деклараций должностных лиц высокого уровня. Также должен существовать специализированный орган для эффективного администрирования и контроля над системой такого раскрытия;
- изменения, касающиеся радикальной либерализации *регуляторной системы* и условий для ведения бизнеса в стране путем отмены многочисленных законодательных и технических барьеров и упорядочения административных процедур. В частности, парламент должен принять *Кодекс административных процедур*, который определит права частных лиц в их отношениях с публичной администрацией и соответствующие обязанности должностных лиц. Кодекс обеспечит унифицированность и открытость процедур, используемых разными органами публичной власти, и внедрит принципы надлежащего публичного управления;
- *закон о доступе к информации*, призванный обеспечить эффективный доступ к информации, которой владеют органы публичной власти, и установить требование обязательного обнародования такими органами определенных категорий информации;
- правила относительно прозрачности и контроля над *финансированием политических партий и избирательных кампаний*. Закон должен предусматривать государственное финансирование политических партий, ограничивать частные взносы партиям и их избира-

тельные затраты, устанавливать требования по детальной отчетности о счетах и расходах политических партий и обеспечивать прозрачность партийных финансов для общественного контроля. Партийные финансы должны контролироваться и проверяться независимым административным органом. Нарушение соответствующих положений должно тянуть за собой административную и уголовную ответственность;

- новое законодательство о *государственных закупках* для устранения условий для коррупции при предоставлении государственных контрактов и обеспечения прозрачных и конкурсных процедур на каждом этапе публичных тендеров. Юридические лица, привлеченные к ответственности за коррупционные правонарушения, не должны допускаться к участию в государственных закупках. Следует также принять меры для преодоления коррупции при государственном заказе для оборонного сектора.

Для определения стратегического направления дальнейших антикоррупционных усилий украинским органам власти следует *обновить антикоррупционную стратегию 2006 года*, в которой в частности оценить современное состояние антикоррупционных мер и включить вопросы противодействия коррупции правоохрнительными средствами и институциональной модели борьбы против коррупции.

Функционирующая *система антикоррупционных органов* должна обеспечить эффективное выполнение законодательных актов и стратегии преодоления коррупции. Такая система должна включать орган для координирования антикоррупционной политики и реализации соответствующих стратегии и планов действий; превентивный орган (органы) по вопросам добропорядочности на государственной службе, решения конфликтов интересов, управления системой раскрытия информации об имуществе публичных служащих; отделы внутреннего контроля в государственных органах для выявления и предупреждения нарушений и проведения дисциплинарных расследований; специализированный орган досудебного следствия для противодействия коррупции на наивысшем уровне; специализированных антикоррупционных прокуроров; орган для контроля над финансами политических партий и избирательных кампаний. Специализированные антикоррупционные органы должны, в соответствии с международными стандартами, иметь необходимый уровень независимости, но быть подотчетными, должны иметь адекватные ресурсы и полномочия для эффективного выполнения своих задач.

В этой сфере уже был достигнут некоторый прогресс. Так, в 2009 году была введена должность Правительственного уполномоченного по антикоррупционной политике. Хотя эта должность задумывалась как институция по координированию формирования и реализации политики, Правительственному уполномоченному также было предоставлено право надзора за отделами внутреннего контроля, созданными в органах исполнительной власти, что может поставить под вопрос независимость таких отделов. Кроме того, группа народных депутатов Украины зарегистрировала в Верховной Раде Украины проект закона о Национальном бюро антикоррупционных расследований – автономном следственном органе, который должен сосредоточить свое внимание на высокопоставленной коррупции.

Вместе с тем, вопреки некоторому прогрессу в реформировании антикоррупционного законодательства и институций, это пока не привело к каким-то значительным реальным результатам в преодолении коррупции и улучшении добропорядочности в публичной администрации.



## Глава 7

# Сектор безопасности в Украине: становление и развитие системы стратегического управления

**Александр Белов, Александр Литвиненко\***

Предметом нашего анализа будут проблемы становления и развития системы стратегического управления в украинском секторе безопасности. Под последним мы понимаем построенную в соответствии с действующим законодательством Украины систему военных, полицейских и военизированных объединений, пограничных войск, служб внутренней безопасности и разведки, а также соответствующие органы управления.

Почему речь будет идти именно о стратегическом уровне управления национальным сектором безопасности? Главный аргумент состоит в том, что не только для Украины национальная безопасность сегодня становится чуть ли не сильнейшим фактором национальной государственной идентичности, геополитических ориентаций и консолидации общества в противоречивом и непостоянном современном мире.

В последние годы общественность и экспертное сообщество в Украине, государствах Европы, США, Канаде имели возможность довольно подробно ознакомиться с украинским сектором безопасности и особенностями его функционирования. Это стало возможным благодаря развитию сотрудничества Украины с НАТО, в частности, в рамках Совместной рабочей группы Украина-НАТО высокого уровня по вопросам военной реформы (СРГ ВР) при активном участии украинских исследовательских центров и наших иностранных коллег, прежде всего – из Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

---

\* Александр Белов, в 1998-2001 годах – заместитель секретаря Совета национальной безопасности и обороны Украины, директор Национального института стратегических исследований; Александр Литвиненко, в 2005-2007 годах – руководитель Департамента по вопросам государственной безопасности Аппарата Совета национальной безопасности и обороны Украины, доктор политических наук



Приведу лишь один пример. В начале 2006 года вышла в свет фундаментальная работа – англоязычный сборник (свыше 900 страниц) комментируемых актов законодательства Украины в сфере национальной безопасности и обороны. Над ней работали эксперты высочайшего уровня Международного секретариата НАТО, Совета национальной безопасности и обороны Украины, Верховной Рады Украины, Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами. Она дает достаточное представление об особенностях функционирования украинского сектора безопасности: его составляющих, принципах и механизмах управления, демократического контроля над структурами и учреждениями сектора безопасности (см. J.Colston, P.Fluri, S.Piroshkov (eds.) "The Security Sector Legislation of Ukraine").

Отметим, что украинский сектор безопасности в XX столетии исторически прошел сложный и противоречивый путь развития. В 1918 году Конституцией УНР ("Устав о государственном устройстве, правах и вольностях Украинской Народной Республики") была очерчена демократическая политико-правовая модель национального сектора безопасности. Но ее не суждено было реализовать из-за захвата власти большевиками. Конституция Украинской Социалистической Советской Республики (УССР) от 14 мая 1919 года на долгие годы заложила основы развития тоталитарной модели сектора национальной безопасности. Прежде всего, это состояло в конституционном закреплении господства одной политической силы – партии коммунистов, распространении в 30-е годы дискриминационных норм (ограничения в избирательных и других правах, в том числе – и проходить службу в Вооруженных Силах) относительно значительных общественных слоев населения и т.п. Постепенно Украина потеряла свой суверенитет над областями обороны и внутренней безопасности, что продолжалось до конца 1991 года, т.е. до получения государственной независимости.

Сложные и противоречивые процессы возобновления суверенитета Украинского государства довольно подробно изучены в отечественной и иностранной научной литературе, описаны в мемуарах известных деятелей, поэтому нет надобности снова возвращаться к ним. Но учитывая предмет нашей работы следует привести пример Закона "О перечне министерств и других центральных органов государственного управления Украинской ССР", принятого Верховной Радой УССР 13 мая 1991 года, где среди органов управления сектором безопасности присутствует только Министерство внутренних дел. В статье 2 этого же Закона обозначен особый статус КГБ УССР, который не попадал под юрисдикцию Совета Министров УССР. Возможно, что это стало результатом давления Москвы на тогдашнее руководство Украины, так как в Законе "О министерствах и государственных комитетах Украинской ССР" (принят 3 августа 1990 года), КГБ УССР попадал под юрисдикцию украинского правительства. Отметим, что этот закон был принят спустя чуть более двух недель после принятия Декларации о государственном суверенитете Украины.

В заключение подчеркнем, что вопреки значительной традиции построения государственности в Украине, на момент обретения ею независимости фактически отсутствовали соответствующие организации, традиции и кадры, способные создать современную систему управления национальным сектором безопасности на стратегическом уровне. На начало 1992 года в Украине работало всего 3 научных работника высшей квалификации в области военных наук (доктора наук), причем ни один из них не был специалистом в во-

просах стратегического управления. Не лучшей была ситуация и среди членов парламента, правительства, сотрудников органов государственной безопасности, в научном и экспертном сообществе, политикуме. Из 47 политических партий, действовавших в Украине в середине 90-х годов XX столетия, только 7 более или менее профессионально очерчивали в программах видение своей политики в сфере национальной безопасности.

Мы не будем справедливы, если не отдадим должное политическому руководству Украины периода 90-х годов прошлого столетия. Они прекрасно понимали значение сферы национальной безопасности для становления государственной независимости Украины. В этот период был осуществлен ряд неотложных мер по созданию системы стратегического управления в сфере национальной безопасности. В хронологическом порядке они выглядят так:

- 18 апреля 1991 года Верховная Рада УССР, возобновляя европейские традиции Украинской Народной Республики периода 1918-1919 годов, создает Кабинет Министров и, с целью усовершенствования "структуры государственного управления", вводит должности "государственных министров". Соответствующие изменения в действующую на то время Конституцию были внесены 21 мая 1991 года;
- 24 апреля 1991 года Верховная Рада УССР меняет название парламентской Комиссии по вопросам внешней и внутренней безопасности на "Комиссию Верховной Рады УССР по вопросам обороны и государственной безопасности". В этот же день был избран персональный состав указанной Комиссии, куда вошли 27 человек во главе с В. Дурдинцом;
- 21 мая – 5 июня 1991 года были назначены 7 государственных министров Украинской ССР. Среди них два должностных лица: государственный министр по вопросам обороны, государственной безопасности и чрезвычайных ситуаций (Е.Марчук) и государственный министр по вопросам оборонного комплекса и конверсии (В.Антонов), непосредственно отвечали за сферу безопасности. Отметим, что в это время количество центральных органов исполнительной власти (министерств) в Украине равнялось 22;
- 24 августа 1991 года провозглашается Акт независимости Украины. Все военные формирования, дислоцированные на украинской территории, подчиняются Парламенту Украины. Образовывается Министерство обороны Украины и начинается создание Вооруженных Сил Украины;
- 24 августа 1991 года принимается ряд других стратегических решений, в том числе – о создании Совета обороны Украины (Постановление Верховной Рады Украины "О политической обстановке в Украине и немедленных действиях Верховной Рады Украины по созданию условий неповторения в дальнейшем военного переворота");
- с сентября 1991 года назначается Министр обороны Украины (К.Морозов);
- 20 сентября 1991 года создается Служба национальной безопасности Украины;
- декабрь 1991 года. Избирается и дает присягу Президент Украины Л.Кравчук. Одним из его первых решений было решение о создании Совета национальной безопасно-

сти Украины (Указ № 41/92 от 15 января 1992 года), который реально заработал лишь в 1996 году.

- В 1996-1997 годах была сформирована, в существующем сегодня виде, система стратегического управления сектором безопасности Украины и решен ряд ключевых задач политики национальной безопасности. В частности, уже в 1997 году Верховной Радой была принята Концепция национальной безопасности, которая в целом определила жизненно важные национальные интересы Украины и пути их реализации. Тогда же путем подписания международных договоров с соседними государствами были международно признаны и гарантированы государственные границы Украины, а принятие Хартии об особом партнерстве Украина-НАТО в общих чертах определило евроатлантический курс Киева.

Стратегический уровень системы управления национальной безопасностью вообще и сектором безопасности как ее ключевой составляющей, в частности, в общих чертах не испытал серьезных изменений с того времени, вопреки существенной трансформации ситуации в области безопасности и конфигурации государственной власти в целом вследствие конституционной реформы 2004 года и органов сектора безопасности вследствие преобразований 2004-2007 годов.

Ныне государственная составляющая сектора безопасности Украины включает звено стратегического управления и исполнительное звено. По общепринятому определению, сектор безопасности состоит из высших органов управления, вооруженных сил, полиции в форме или в гражданском, жандармерии, служб разведки, пограничных служб, служб внутренней безопасности, а также милиции и вооруженных формирований, работающих на страну или связанных с ней. Другими словами, исполнительное звено сектора безопасности включает разведывательные службы и службы внутренней безопасности, полицию, пограничный контроль, силы обороны<sup>1</sup>.

Таким образом, в Украине звено стратегического управления составляют Верховная Рада, Президент, Совет национальной безопасности и обороны Украины, Кабинет Министров Украины, а исполнительное звено включает службу внутренней безопасности – Службу безопасности Украины; разведывательные службы – Службу внешней разведки Украины, Главное управление разведки Министерства обороны Украины, Управление разведки Администрации Государственной пограничной службы Украины; полицию – Министерство внутренних дел Украины; жандармерию – Внутренние Войска МВД Украины, Управление государственной охраны Украины; пограничный контроль – Государственную пограничную службу Украины; силы обороны – Вооруженные Силы Украины, Государственную специальную службу транспорта, военизированные подразделения Министерства по вопросам чрезвычайных ситуаций и защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы, Государственную службу специальной связи и защиты информации Украины.

<sup>1</sup> Резолюция ПАСЕ 1713 (2005).

Также определенным образом к сектору безопасности принадлежит Государственный департамент по вопросам исполнения наказаний.

В соответствии со ст. 85 Конституции Украины Верховная Рада (парламент) Украины определяет основы внешней и внутренней политики Украины и принимает бюджет государства. Согласно ст. 92 Конституции Украины, организация и деятельность органов исполнительной власти, основы национальной безопасности, организации Вооруженных Сил Украины и обеспечения общественного порядка определяются исключительно законами Украины.

Верховная Рада по представлению Президента Украины назначает и освобождает от должностей министра обороны и председателя Службы безопасности, а по представлению Премьер-министра Украины – министра внутренних дел.

В парламенте в соответствии со ст. 89 Конституции среди прочих создан Комитет по вопросам национальной безопасности и обороны, в составе которого действуют шесть подкомитетов, в частности, подкомитет по военной безопасности и обороне и подкомитет по вопросам государственной безопасности. Этот Комитет наделен довольно весомыми контрольными полномочиями, которые в последние годы реализуются особенно активно.

Президент Украины в соответствии с Основным Законом (ст. 106) осуществляет общее руководство в сферах национальной безопасности и обороны государства. Согласно ст. 106 Конституции Президент Украины назначает и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил, других военных формирований.

Осуществление этих функций реализуется главой Украинского государства с помощью конституционного органа – Совета национальной безопасности и обороны Украины – который организует и контролирует деятельность органов исполнительной власти по вопросам национальной безопасности и обороны, а также вспомогательные и консультативно-совещательные органы, среди которых видное место занимает Секретариат Президента Украины.

Президент Украины председательствует в Совете национальной безопасности и обороны Украины (СНБОУ), в ее состав по должности входят Премьер-министр, министры обороны, иностранных и внутренних дел, Председатель Службы безопасности Украины, а также другие лица по решению главы государства. Решения Совета вводятся в действие указами Президента Украины.

Согласно ст. 3 Закона «О Совете национальной безопасности и обороны Украины» ее функциями являются:

- 1) внесение предложений Президенту Украины по реализации основ внутренней и внешней политики в сфере национальной безопасности и обороны;
- 2) координация и осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны в мирное время;
- 3) координация и осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны в условиях военного или чрезвычайного положения и при возникновении кризисных ситуаций, угрожающих национальной безопасности Украины.

В соответствии со ст. 14 Закона «О Совете национальной безопасности и обороны Украины» при Совете ее решениями могут создаваться рабочие и консультативные органы.

Тот же Закон устанавливает, что информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности СНБОУ осуществляет ее Аппарат, в составе которого ныне действуют профильные Департаменты по вопросам военной безопасности и по вопросам государственной безопасности.

В составе Секретариата Президента Украины действует Главная служба по политике безопасности и обороны. При Президенте также функционирует научно-аналитическое учреждение – Национальный институт стратегических исследований, а также специализированный Национальный центр по вопросам евроатлантической интеграции.

В ситуации, сложившейся за время президентской каденции В.Ющенко, четкого размежевания полномочий между Секретариатом Президента Украины и СНБОУ не существует, тем не менее в исключительные полномочия первого входят проблемы текущего обеспечения деятельности главы государства, в том числе и поддержка кадровой политики в органах сектора безопасности.

Кабинет Министров Украины – высший орган в системе органов исполнительной власти – для реализации ст. 116 Конституции осуществляет мероприятия по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности Украины, общественного порядка, борьбы с преступностью. В том числе Правительством Украины разрабатывается проект Государственного бюджета Украины, осуществляется финансирование и материально-техническое обеспечение органов сектора безопасности Украины. После конституционной реформы 2004 года Кабинет Министров Украины направляет и координирует работу министерств, других органов исполнительной власти.

В соответствии со ст. 19 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» на Правительство возлагается решение вопросов национальной безопасности и обороноспособности, а согласно ст. 20 КМ Украины:

- осуществляет меры по охране и защите государственной границы Украины и территории Украины;
- осуществляет меры по укреплению национальной безопасности Украины, разрабатывает и утверждает государственные программы по этим вопросам;
- осуществляет меры по обеспечению боеспособности Вооруженных Сил Украины, определяет в пределах бюджетных ассигнований на оборону численность граждан Украины, которые подлежат призыву на срочную военную службу и учебные сборы;
- принимает меры по обеспечению обороноспособности Украины, оснащению Вооруженных Сил Украины и других образованных в соответствии с законом военных формирований;
- обеспечивает социальные и правовые гарантии военнослужащим, лицам, уволенным с военной службы, и членам их семей;
- решает вопросы обеспечения участия военнослужащих Украины в миротворческих акциях в порядке, определенном законом;

- организует финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности правоохранительных органов, социальную защиту работников указанных органов и членов их семей.

Согласно ст. 50 этого же Закона деятельность Правительства как коллегиального органа обеспечивает Секретариат Кабинета Министров Украины. В его составе действуют Управление по вопросам деятельности органов юстиции и правоохранительных органов, руководитель которого по должности является заместителем министра Кабинета Министров, а также Управление оборонно-мобилизационной работы.

Раздел VII Закона регулирует отношения КМ Украины с Президентом Украины, СНБОУ, консультативно-совещательными органами главы государства. При этом Правительство должно обеспечивать выполнение актов Президента, предоставлять ему необходимую информацию, а члены КМ могут принимать участие в деятельности рабочих органов главы государства.

Подводя итог вышеупомянутому, Верховная Рада Украины устанавливает основы государственной политики национальной безопасности, Президент Украины в этих рамках через Совет национальной безопасности и обороны Украины, или непосредственно, определяет стратегические и доктринальные моменты проведения этой политики, осуществляет ее кадровое обеспечение, а правительство непосредственно реализует эту политику, в частности, осуществляет ее финансирование, а также социальную защиту военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов. Такое распределение полномочий касается прежде всего мирного времени.

В условиях военного положения для руководства обороной Украины в соответствии с Законом «Об обороне Украины» во главе с президентом страны создается Ставка Верховного Главнокомандующего, которая и организует управление отражением агрессии против Украины.

Функционирование вышеописанной системы управления органами сектора безопасности на протяжении почти двух лет доказало ее дееспособность и общую способность выполнять сложные и комплексные задачи управления национальной безопасностью. В частности, осуществлен ряд шагов по демократизации сектора безопасности, усилению демократического гражданского контроля за деятельностью его органов.

Именно за это время проведен первый в истории независимой Украины Комплексный обзор сектора безопасности, результаты которого отображены в принятой Президентом Украины в январе 2007 года Стратегии национальной безопасности Украины, Концепции реформирования криминальной юстиции (апрель 2008 года), Концепции реформирования СБ Украины (март 2008 года), Концепции реформирования Государственной пограничной службы (июль 2007 года), нескольких решениях СНБОУ, Белых книгах органов сектора безопасности Украины 2007 года. Решен ряд других вопросов стратегической важности.

Вместе с тем, время, которое прошло, выявило и ряд проблемных моментов. Основными среди них следует определить следующие.

Проблемы двойного подчинения органов сектора безопасности как Президенту Украины, так и КМ Украины, связанные с общим несовершенством и разбалансированностью украинской системы государственной власти. Подавляющее большинство этих органов, за исклю-



чением службы внутренней безопасности – СБУ и разведывательных органов, прежде всего СВРУ, являются органами исполнительной власти и, соответственно, их деятельность направляется Кабинетом Министров Украины. Вместе с тем, как уже отмечалось, общее руководство в сфере национальной безопасности и обороны осуществляет глава государства.

Пожалуй, наиболее ярко это противоречие сформулировано в Законе «О Государственной службе специальной связи и защиты информации», ст. 2 которого определяет, что деятельность Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины направляется Кабинетом Министров Украины, который осуществляет мероприятия по обеспечению ее функционирования. Вместе с тем, по вопросам, связанным с обеспечением национальной безопасности Украины, Государственная служба специальной связи и защиты информации Украины подчиняется и подконтрольна Президенту Украины. Следует учитывать, что ГСССЗИ осуществляет деятельность, преимущественно связанную с обеспечением национальной безопасности, тем не менее глава государства не имеет реальных рычагов влияния на эту структуру.

Менее выпукло, но не менее проблемно это противоречие проявляется по отношению к СБУ и разведывательным органам, которые не являются органами исполнительной власти, тем не менее финансируются через КМ Украины, и существенная составляющая их деятельности непосредственно имеет отношение к проблемам исполнительной власти.

Такая неразграниченность, а кое-где и прямое пересечение полномочий может привести к сложным и тяжело решаемым разногласиям в условиях намного более стабильной политической ситуации и более продолжительной политической традиции, чем нынешние украинские. Эти проблемы существенно обостряются при так называемой «коабитации», т.е. когда Президент и Правительство принадлежат к разным политическим силам. Опасные последствия этого наиболее четко проявились летом 2007 года, когда появились признаки противостояния между подразделениями разных органов сектора безопасности, а именно МВД и Управления государственной охраны.

Также нельзя забывать о высокой текучести кадров в высших органах государственной власти. В частности, за последние 4 года сменилось 7 Секретарей Совета национальной безопасности и обороны Украины. Вообще это находит объяснение в быстротечности политической ситуации, тем не менее существенно усложняет решение рутинных, текущих вопросов управления национальной безопасностью Украины.

Менее наглядной, но потенциально достаточно сложной остается проблема неразграниченности политического и административного руководства в органах сектора безопасности. Практика назначения политических деятелей руководителями правоохранительных органов и спецслужб, которая приобрела распространение после конституционной реформы 2004 года, в условиях отсутствия законодательно определенных процедур разделения политических и профессиональных проблем связана с рядом проблемных моментов. Самым существенным из них можно назвать угрозу политизации деятельности органов сектора безопасности, подчинение их деятельности интересам политических сил в ущерб общенациональным интересам.

Имеются и другие менее принципиальные вопросы.



Окончательное решение указанных проблем возможно только в рамках планируемой в государстве конституционной и административной реформы, с необходимостью которых согласны все ведущие политические силы Украины.

Одновременно, существенно уменьшить проблемность нынешней ситуации можно путем внедрения в секторе безопасности модели, которая уже свыше 15 лет довольно успешно функционирует при решении задач военной безопасности.

В целом эта модель законодательно очерчена в ст. 11 Закона «Об обороне Украины», которая определяет, что «Генеральный штаб Вооруженных Сил Украины является главным военным органом по планированию обороны государства, управлению применением Вооруженных Сил Украины, координации и контролю выполнения задач в сфере обороны органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, военными формированиями, образованными в соответствии с законами Украины, и правоохранительными органами в пределах, определенных этим Законом, другими законами Украины и нормативно-правовыми актами Президента Украины, Верховной Рады Украины и Кабинета Министров Украины».

Таким образом, основные вопросы текущего управления военной безопасностью решаются в Украине на уровне Генерального штаба Вооруженных Сил Украины, руководство которого является намного более стабильным, а также профессиональным, а не политическим.

Именно поэтому Президент Украины в принятой в марте 2008 года Концепции реформирования СБ Украины определил среди основных функций Службы безопасности Украины согласно законодательству и практике правового регулирования деятельности органов внутренней безопасности европейских государств, которые должны быть закреплены в новой редакции Закона Украины «О Службе безопасности Украины»: «координацию в пределах компетенции, определенной законодательством, мер по обеспечению национальной безопасности Украины в сфере государственной безопасности». Такое решение главы государства связано прежде всего с тем, что согласно Закону Украины «Об основах национальной безопасности Украины» и Стратегии национальной безопасности Украины основные угрозы национальной безопасности Украины имеют внутренний характер, или реализуются посредством внутренних факторов.

Также следует отметить, что Конституция и прочее законодательство предусматривает самую развитую систему демократического гражданского контроля за деятельностью Службы безопасности Украины. В частности, создана специализированная должность Уполномоченного Президента Украины по вопросам контроля над деятельностью СБУ, являющаяся уникальной в системе государственной власти Украины, а глава украинской службы внутренней безопасности – единственный среди руководителей органов сектора безопасности назначается парламентом по представлению главы государства.

Законодательное возложение координационной функции в сфере государственной безопасности на СБУ, создание четких и эффективных процедур ее реализации позволит существенно повысить эффективность функционирования украинских органов сектора безопасности, прежде всего служб внутренней безопасности, разведывательных органов, по недопущению и нейтрализации актуальных и потенциальных угроз национальной безопасности.

# Вооруженные Силы Украины

Юрий Юрчина\*

## Введение

Военная безопасность государства обеспечивается проведением военной политики, которая является неотъемлемой составляющей политики государства в целом. Военная политика, в свою очередь, может быть реализована при наличии ее основного инструмента – вооруженных сил.

Несмотря на то, что в мире распространяется идея о ненасильственной цивилизации, о расширении возможностей решения разногласий мирным путем, действительность свидетельствует о том, что армии существуют и продолжают играть значительную роль в обеспечении военной безопасности стран.

Вооруженные силы создаются и существуют в условиях конкретного общества и зависят от состояния его политического, экономического и общественного развития.

Не являются исключением здесь и Вооруженные Силы Украины (ВСУ), ведущие свою новейшую историю с 1991 года – времени распада Советского Союза и обретения Украиной независимости.

С провозглашением 24 августа 1991 года Акта о независимости Украины<sup>1</sup> важнейшее значение приобрел вопрос военного строительства и создания гарантированной национальной безопасности молодого государства. Суверенная Украина была первой среди стран бывшего СССР, законодательно утвердившей создание национальных вооруженных сил.

Руководством Украины было принято решение о формировании собственных Вооруженных Сил на основе объединений, соединений и частей Советской Армии. Начало процесса принятия Украиной под свою юрисдикцию военных формирований, дислоцированных на ее территории, было положено принятием Верховной Радой Украины 24 августа 1991 года постановления “О военных формированиях в Украине”<sup>2</sup>.

---

\* Юрий Юрчина, Заместитель председателя правления Центра военной политики и политики безопасности, полковник запаса

<sup>1</sup> Постановление Верховной Рады Украинской ССР от 24.08.91 № 1427-XII “О провозглашении независимости Украины”, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1427-12>.

<sup>2</sup> Постановление Верховной Рады Украины от 24.08.91 № 1431-XII “О военных формированиях в Украине”, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1431-12>.

Геополитическое положение Украины способствовало размещению на ее территории в начале 90-х годов прошлого века значительной группировки войск Советской Армии, которая фактически была одной из наиболее мощных в Европе. На территории Украины к тому времени дислоцировались ракетная армия, три общевойсковые и две танковые армии, один армейский корпус, четыре воздушные армии, отдельная армия Противовоздушной обороны, Черноморский Флот.

Эта группировка войск насчитывала около 780 тысяч человек личного состава, 6,5 тысяч танков, около 7 тысяч боевых бронированных машин, до 1,5 тысячи боевых самолетов, свыше 350 кораблей и судов обеспечения, 1272 стратегических ядерных боеголовок межконтинентальных баллистических ракет и почти 2,5 тысячи единиц тактического ядерного оружия<sup>3</sup>.

Тем не менее, это еще не были Вооруженные Силы независимого государства в полном понимании этого слова. Украина получила лишь отдельные фрагменты военной структуры Советского Союза. Их структура, состав и численность были подчинены выполнению задач времен "холодной войны", биполярного мира и не отвечали ни новейшим реалиям в мире, ни критериям вооруженных сил суверенного государства.

Формирование ВСУ нуждалось в создании правовой базы их функционирования в государстве, отработке механизмов реализации законов и других решений по оборонным вопросам и организации органов военного управления.

В основу создания ВСУ, формирования военного руководства и управления обороной государства были положены принципы разумной достаточности как по численности и структуре, так и по вооружению.

Этот процесс был уникален как по масштабам, так и по количеству мероприятий. Аналогов Украине по уменьшению боевого потенциала по времени и объему в мире нет. Будучи третьей страной на планете по ядерному потенциалу, Украина стала безъядерным государством, более чем в три раза была сокращена численность Вооруженных Сил.

За годы независимости сделаны значительные шаги на пути создания Вооруженных Сил, которые бы отвечали современным требованиям и были способны обеспечивать реализацию национальных интересов в военной сфере, принимать участие во всем спектре современных и будущих операций, в том числе и совместно со странами-партнерами.

В то же время, развитие геополитической и геостратегической ситуации ставит Украину перед объективной необходимостью дальнейшей трансформации и развития украинского войска. Так, по словам бывшего Министра обороны Украины Еханурова Ю.И.: "Сегодня большинство экспертов в сфере военной безопасности едины в том, что непосредственная угроза широкомасштабного применения военно-силовых мер против Украины в ближайшей перспективе маловероятна... Тем не менее события в Грузии в августе 2008 года свидетельствовали о проявлениях новых вызовов и угроз для Украины, в частности реальной опасности втягивания Украины в международные конфликты и реальность угрозы территориальной целостности и суверенитету Украины. Поэтому, потенциальные возможности возникновения вооруженного конфликта и использование вооруженных сил как возможного инструмента изменения военного баланса сохраняются"<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=history&lang=ua>

<sup>4</sup> Ехануров Ю.И. *Военна безпека України: проблеми та напрями її зміцнення* // *Національна безпека: український вимір: щоквартальний, науковий збірник* / РНБОУ, Інститут проблем національної безпеки. – К., 2008. – Вип. 1-2 (20-21)

Как следствие, роль ВСУ как гаранта обеспечения государственного суверенитета и территориальной целостности государства не уменьшается, а наоборот – будет расти еще больше.

Одновременно, возникновение новых угроз, таких как международный терроризм, распространение оружия массового поражения, информационное противоборство, киберпреступность и т.п., привели к осознанию необходимости проведения оборонной реформы в вооруженных силах и обеспечения их способности противодействовать новым вызовам.

Чтобы понять необходимость дальнейшего развития и трансформации украинской армии и видов ВСУ, целесообразно осуществить небольшой обзор истории их создания и развития.

## Этапы становления ВСУ

Процесс военного строительства в Украине и становления украинской армии с 1991 года по настоящее время делится военными экспертами на четыре этапа<sup>5</sup>:

- первый (1991–1996 годы) – формирование основ;
- второй (1997–2001 годы) – дальнейшее строительство;
- третий (2001–2005 годы) – реформирование и развитие;
- четвертый (2006– настоящее время) – развитие.

### Формирование основ ВСУ (1991–1996 годы)

Характерными признаками первого этапа были одновременное формирование правовой основы деятельности Вооруженных Сил, реорганизация их структур, создание соответствующих систем управления, обеспечения и других элементов, необходимых для их функционирования.

В основу процесса создания собственного войска были заложены политические решения руководства Украины о безъядерном и внеблоковом статусе государства. При этом учитывались также ограничения, связанные с ратификацией Договора “Об обычных вооруженных силах в Европе”.

В сжатые сроки Верховной Радой Украины был принят пакет законодательных актов касательно военной сферы: Концепция обороны и строительства Вооруженных Сил Украины<sup>6</sup>, Постановление “О создании Совета обороны Украины”<sup>7</sup>, Законы Украины “Об обороне Украины”<sup>8</sup> и “О Вооруженных Силах Украины”<sup>9</sup>, Военная доктрина Украины<sup>10</sup> и т.п.

<sup>5</sup> История создания Вооруженных Сил Украины // <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=history&lang=ua>.

<sup>6</sup> Постановление Верховной Радой Украины от 11.10.1991 № 1659-XII “О Концепции обороны и строительства Вооруженных Сил Украины” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1659-12>.

<sup>7</sup> Постановление Верховной Радой Украины от 11.10.1991 № 1658-XII “О создании Совета обороны Украины” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1658-12>.

<sup>8</sup> Закон Украины от 06.12.1991 № 1932-XII “Об обороне Украины” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1932-12>.

<sup>9</sup> Закон Украины от 06.12.1991 № 1934-XII “О Вооруженных Силах Украины” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1934-12>.

<sup>10</sup> Постановление Верховной Радой Украины от 19.10.1993 № 3529-XII “О Военной доктрине Украины” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3529-12>.

В эти годы были заложены основы национального войска независимого государства: за короткое время были созданы Министерство обороны, Генеральный штаб, виды Вооруженных Сил, системы управления, подготовки и всестороннего обеспечения войск и т.п.

На тот же период приходится и ядерное разоружение Украины. Оно является одним из наиболее значительных исторических событий конца XX-го века. Впервые в истории человечества одно из государств мира добровольно отказалось от владения ядерным оружием. По состоянию на 1 июня 1996 года на территории Украины не осталось ни одного ядерного боезаряда или боеприпаса.

Кроме того, до конца 1996 года было сокращено свыше 3,5 тысяч разнообразных военных структур, почти 410 тысяч человек личного состава. Значительно уменьшилось количество вооружений и военной техники: боевых самолетов – на 600 единиц, вертолетов – почти на 250 единиц, парк танков и боевых бронированных машин сократился почти на 2400 и 2000 соответственно<sup>11</sup>.

Однако со временем стало понятно, что процесс строительства ВСУ лишь начинался. Не хватало системного подхода и последовательного плана решения проблем военного строительства. Не хватало подготовленных кадров. С началом формирования ВСУ было обновлено свыше 70% руководящего состава. Сменились почти все командующие военных округов, армий, командиры корпусов и дивизий<sup>12</sup>.

Из всего спектра задач реформирования ВСУ выполнено только сокращение численности персонала и вооружений. С 1992 по 1996 год численность войск сокращена на 48 % и доведена до 370 тысяч человек. Но при этом в процессе сокращения допущены стратегические просчеты, вследствие которых нарушены пропорции между видами Вооруженных Сил, родами войск, между категориями военнослужащих<sup>13</sup>.

Какова причина того, что первый этап реформы не достиг намеченных целей?

Конечно, Украина, в отличие от России, вынуждена была создавать национальные Вооруженные Силы из разрозненных частей группировки, которая не имела необходимых структур управления, управлялась из Москвы и была ориентирована на выполнение задач, которые в условиях нового независимого государства или частично потеряли свое значение, или требовали существенных корректив.

Кроме того, отсутствие обоснованного анализа современных угроз не давало возможности четко сформулировать стратегические задачи Вооруженных Сил, без чего невозможно было определить новую оборонную концепцию и военную стратегию.

Просчеты, допущенные в реформировании Вооруженных Сил, усилились экономическим затруднением и ограниченным финансированием.

## **Дальнейшее строительство ВСУ (1997-2001 годы)**

Неопределенность четких ориентиров развития Вооруженных Сил, несоответствие их структуры, численности, характера подготовки, дислокации новым геополитическим реалиям и вну-

<sup>11</sup> История создания Вооруженных Сил Украины // <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=history&lang=ua>.

<sup>12</sup> Сообщение пресс-службы МОУ от 06.12.2006. "Вооруженные Силы Украины: 15 лет на страже независимости и территориальной целостности нашего государства" // <http://www.utrtv.com/news/?id=8980>.

<sup>13</sup> Перепелиця Г. Оборонна реформа в Україні // Щорічник Національного інституту стратегічних досліджень // [http://www.niss.gov.ua/book/2004\\_html/005.htm](http://www.niss.gov.ua/book/2004_html/005.htm)

тренним социально-политическим и экономическим условиям приводила к тому, что военное руководство вынуждено было концентрировать основные усилия на проблемах самовывживания армии, а не на выполнении государственных функций, возложенных на армию, и ее развитие.

Руководство государства и ВСУ пришло к заключению, что при сохранении указанной тенденции армия не имела перспективы и необходимо проведение глубокой реформы в военной сфере.

Точкой отсчета следующего этапа в жизни ВСУ принято считать утверждение Указом Президента Украины от 20 января 1997 года Государственной программы строительства и развития ВСУ до 2005 года, разработанной на протяжении 1996 года.

Программа дала возможность определить направления развития ВСУ, уточнить в соответствии с задачами их состав, структуру и численность; соотношение видов, родов войск, построение организационно-штатной структуры органов управления, соединений и частей; перспективы модернизации существующих образцов и оснащение войск новыми образцами вооружения и военной техники.

Так, была определена следующая структура ВСУ:

- Министерство обороны Украины, которое является центральным органом исполнительной власти и военного управления. В его подчинении находятся ВСУ;
- Генеральный штаб ВСУ как основной орган военного управления;
- виды ВСУ – Сухопутные войска (СВ), Военно-Воздушные Силы (ВВС), Войска Противовоздушной обороны (ВПВО), Военно-Морские Силы (ВМС);
- объединения, соединения, воинские части, военные учебные заведения, учреждения и организации, не принадлежащие к видам ВСУ.

Программой предполагалось иметь следующее соотношение численности личного состава между видами ВСУ: СВ – до 54%; ВВС – до 16%; ВПВО – 13,5%; ВМС – до 4,5%; другие соединения, воинские части и учреждения, не входящие в состав видов Вооруженных Сил, – до 12%<sup>14</sup>.

На протяжении 1997–1998 годов были внесены необходимые изменения в законодательство Украины с целью правового обеспечения выполнения программы. Разработана новая редакция Военной доктрины, законов Украины “Об обороне Украины”, “О Вооруженных Силах Украины”, Указом Президента Украины утверждены Положения “О Министерстве обороны Украины” и “О Генеральном штабе Вооруженных Сил Украины”<sup>15</sup>.

22 декабря 1998 года Верховной Радой Украины принято постановление “О численности Вооруженных Сил Украины”<sup>16</sup>, которым было определено, что на конец 2000 года Вооруженные Силы будут иметь штатную численность 310 тысяч военнослужащих и 90 тысяч гражданских служащих.

<sup>14</sup> Бодрук О.С. Уроки реформування військової сфери. // Національний інститут проблем міжнародної безпеки Ради національної безпеки України // <http://www.niisp.gov.ua/articles/52/>

<sup>15</sup> Указ Президента Украины от 21.08.1997 № 888/97 “Об утверждении положений о Министерстве обороны Украины и Генеральном штабе Вооруженных Сил Украины” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=888%2F97>.

<sup>16</sup> Постановление Верховной Рады Украины от 22.12.1998 № 327-XIV “О численности Вооруженных Сил Украины” // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=327-14>.



Начат переход к новой системе управления ВСУ, созданию новых систем оперативного, тылового и технического обеспечения, которые бы максимально учитывали региональные возможности. Также отработаны принципиально новые системы подготовки и комплектования Вооруженных Сил.

В то же время, в условиях хронического недофинансирования весь комплекс мероприятий реализации оборонной реформы не был проведен.

Но ограниченность финансовых ресурсов стала не единственным препятствием на пути реализации оборонной реформы в стране. Не менее существенными оказались проблемы военно-политического и методологического характера.

На протяжении двух первых этапов процесс развития ВСУ носил эволюционный характер. Отсутствие практического опыта в вопросах военного строительства, другие проблемные вопросы не позволили руководству страны и Вооруженных Сил начать глубинные преобразования военной организации.

Было необходимо внести коррективы в процесс реформирования ВСУ и переместить внимание с количественных на улучшение качественных показателей военной составляющей государства.

## **Реформирование и развитие ВСУ (2001-2005 годы)**

Этот этап проходил под знаком выполнения Государственной программы реформирования и развития ВСУ на период до 2005 года.

*Государственная программа строительства и развития ВСУ на период до 2005 года* была скорректирована в июле 2000 года и получила окончательное название Государственная программа реформирования и развития ВСУ на период до 2005 года. Изменение названия и собственно самой программы произошло согласно Указу Президента Украины от 28 июля 2000 г. № 927/2000.

Главная цель реформирования и развития Вооруженных Сил состояла в создании по принципу оборонной достаточности современной модели ВСУ – оптимальных по численности, мобильных, многофункциональных, хорошо вооруженных, всесторонне обеспеченных, профессионально подготовленных войск (сил), способных выполнять поставленные перед ними задачи в любых условиях, которые в то же время не были бы слишком обременительными для государства.

Государственная программа уточнила баланс численности Вооруженных Сил в соотношении: СВ – 51 %, ВВС – 20 %, ВПВО – 12 %, ВМС – 5-6 % и другие формирования<sup>17</sup>.

Одним из наиболее знаковых мероприятий в жизни ВСУ во время выполнения Государственной программы было проведение Оборонного обзора в Украине, который завершился в июне 2004 года. Результаты его проведения были отображены в Стратегическом оборонном бюллетене Украины на период до 2015 года, утвержденном 22 июня 2004 года Указом Президента Украины “О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 17 июня 2004 года “О Стратегическом оборонном бюллетене Украины на период до 2015 года”.

Разработка и принятие этого документа были обусловлены изменениями военно-политической обстановки в мире и вокруг Украины, возникновением нового спектра вызовов и угроз национальной безопасности, изменениями в характере вооруженной борьбы, потребо-

<sup>17</sup> Перепелица Г. Оборонна реформа в Україні // Щорічник Національного інституту стратегічних досліджень // [http://www.niss.gov.ua/book/2004\\_html/005.htm](http://www.niss.gov.ua/book/2004_html/005.htm)



стью приведения боевого и численного состава Вооруженных Сил к экономическим возможностям государства. В этом документе также определено очертание ВСУ образца 2015 года, а также направления и пути его достижения.

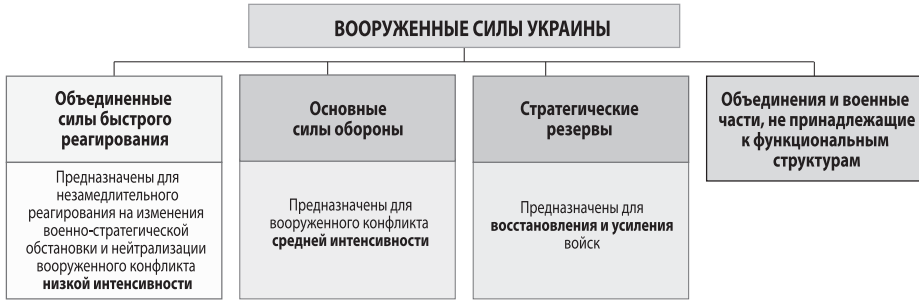


Рис. 8.1: Функциональные структуры ВСУ, 2015 год



Рис. 8.2: Организационная структура ВСУ, 2015 год

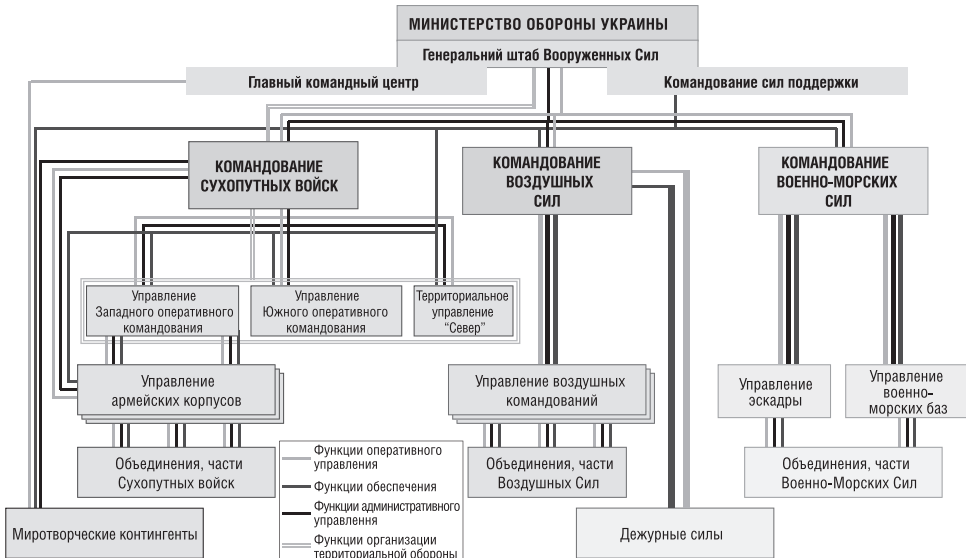


Рис. 8.3: Структура органов управления ВСУ, 2015 год

К бесспорным достижениям реализации Государственной программы следует отнести переход к структуре ВСУ по функциональному принципу: Объединенные силы быстрого реагирования, Основные силы обороны и Стратегические резервы (Рис. 8.1). Основные усилия по формированию такой структуры сконцентрированы на создании Объединенных сил быстрого реагирования, которые были бы способны выполнять задачи как самостоятельно, так и в составе многонациональных сил, под единым руководством и в тесном взаимодействии между собой.

Также в этот период были окончательно решены вопросы относительно количества видов ВСУ и осуществлен переход к трехвидовой структуре, согласно соответствующим законодательным решениям, когда 3 июня 2004 года Верховная Рада Украины приняла закон<sup>18</sup> об интеграции ВВС и ВПВО в один вид – Воздушные Силы (ВС) ВСУ (Рис. 8.2, 8.3).

Завершен переход на бригадно-батальонную боевую структуру, которой присущи мобильность, многофункциональность, самостоятельность в выполнении боевых задач<sup>19</sup>. Такая структура позволяет воплотить в жизнь модульный принцип и менять компонование частей и соединений, наращивать их потенциал в зависимости от поставленных задач.

Другая проблема, которая решалась в рамках программы, была связана с необходимостью изменения подходов к принципам комплектования. Основным Государственная программа определила смешанный принцип комплектования, который объединял призыв в армию на основе общей военной обязанности и прохождения военной службы по контракту.

### **Развитие ВСУ(2006 год – настоящее время)<sup>20</sup>**

Изменение военно-политической обстановки в Европе, произошедшее в результате завершения второй волны расширения НАТО и его внутренней трансформации, поставило Украину в новые реалии, при которых внеблоковый статус начал терять свое продуктивное значение в смысле обороноспособности страны. Евroatлантическая модель ВСУ была признана отвечающей требованиям нынешнего времени в наибольшей мере. Построение новой модели украинской армии нуждалось и в новых подходах.

Они нашли свое отображение в Государственной программе развития ВСУ на 2006 - 2011 годы, с введением в действие которой начался новый этап развития ВСУ – проведение мероприятий, направленных на глубинные изменения в системах военного управления, всестороннего обеспечения, военного образования, и переход на контрактный принцип комплектования, начато внедрение новой системы кадрового менеджмента, подготовки войск (сил), оптимизации систе-

<sup>18</sup> Закон Украины от 03.06.2004 № 1740-IV "О внесении изменения в статью Закона Украины "О Вооруженных Силах Украины" // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1740-15>.

<sup>19</sup> И интервью начальника Генерального штаба – Главнокомандующего ВСУ генерала армии Украины Кириченко С.А. 22.03.2006 // <http://www.utv.tv/news/?id=5987>.

<sup>20</sup> Біла книга 2005: оборонна політика України. – К.: Заповіт, 2006.

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

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

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



**Рис. 8.4: Структура органов управления ВСУ, перспектива, 2011 год**



**Рис. 8.5: Организационная структура ВСУ, 2008 год**

мы их всестороннего обеспечения, взят курс на ускоренную профессионализацию Вооруженных Сил и приближение их по всем показателям к стандартам, принятым в вооруженных силах стран-членов НАТО.

Воплощение в жизнь такой модели даст возможность иметь вооруженные силы, которые бы отвечали современным европейским стандартам, были хорошо подготовлены и оснащены, способны к защите государственного суверенитета и территориальной целостности страны, а также способны осуществлять посильный вклад в поддержание мира и стабильности в европейском регионе.

Таким образом, с 2006 года ВСУ начали выполнение утвержденной в рамках среднесрочного оборонного планирования Государственной программы развития ВСУ на 2006–2011 годы. В программе оценены условия развития армии, определены цели применения и основные задачи Вооруженных Сил в соответствии с современными условиями, а также задачи по развитию вооружения и военной техники, интенсификации подготовки войск.

Программой предусмотрена коренная реорганизация всей структуры украинской армии, видов ВСУ, системы управления и подходов к планированию и организации их подготовки и применения.

Целью обновления системы управления Вооруженных Сил является создание системы органов военного управления, предусматривающей четкое распределение оперативных и административных



Рис. 8.6: Структура органов управления ЗСУ, 2008 год

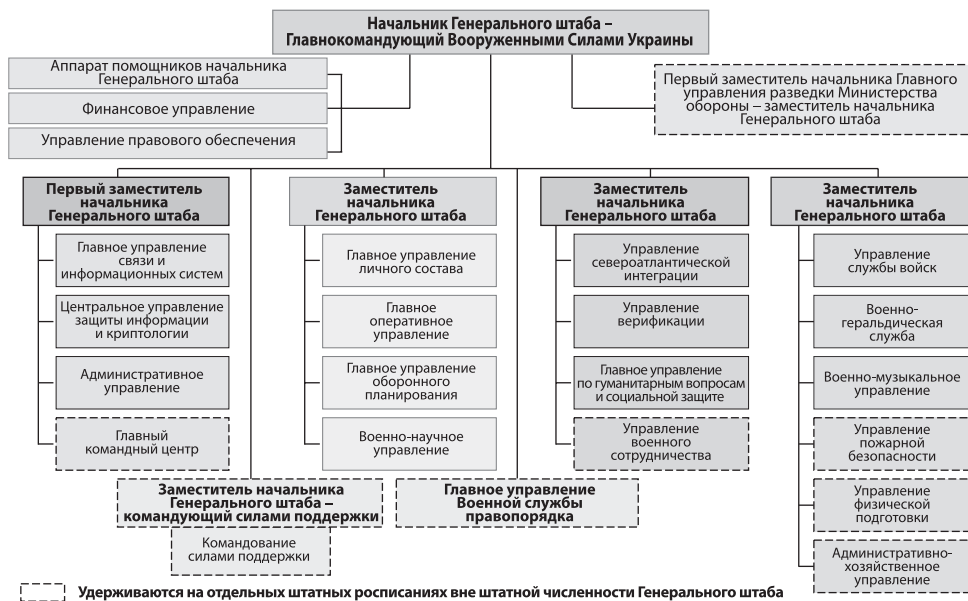


Рис. 8.7: Структура Генерального штаба ВСУ, 2005 год

функций и функции всестороннего обеспечения войск (сил) между органами военного управления всех звеньев (Рис. 8.4).

Нормативно урегулированы и практически распределены функции и полномочия между Министерством обороны Украины и Генеральным штабом Вооруженных Сил.

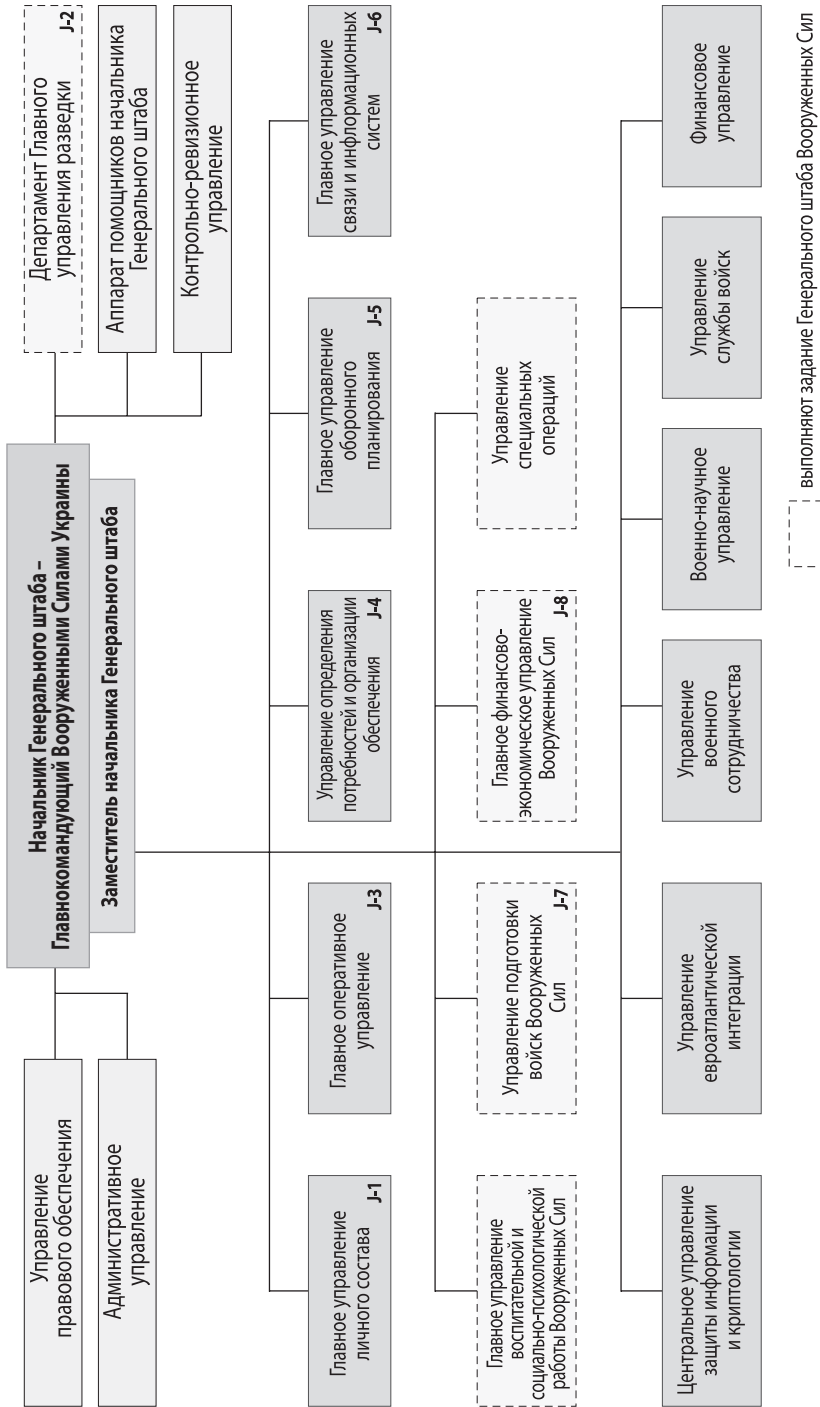
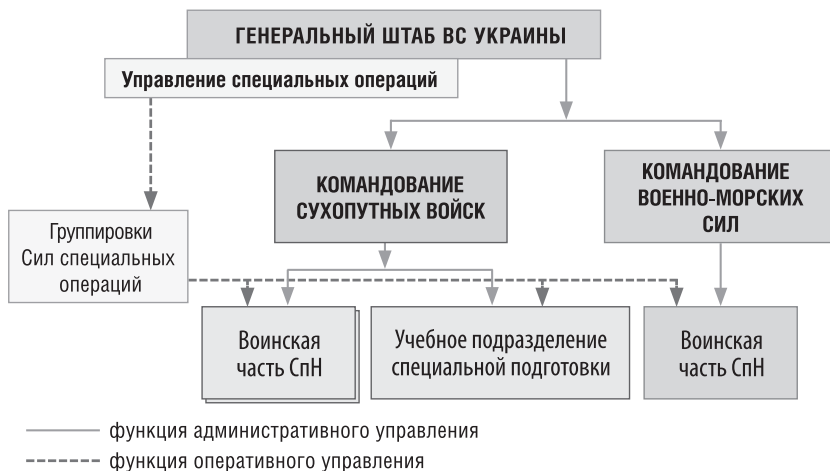


Рис. 8.8: Структура Генерального штаба ВСУ, 2008 год



**Рис. 8.9: Структура Сил специальных операций, 2008 год**

Оптимизация структуры органов военного управления осуществляется с учетом стандартов вооруженных сил ведущих стран Европы и Организации Североатлантического договора.

На протяжении 2006–2008 годов осуществлен переход от многоуровневой системы оперативного управления к наиболее оптимальной, трехступенчатой системе: Генеральный штаб – Объединенное оперативное командование – армейский корпус, воздушное командование, центр морских операций, центр войск береговой обороны (Рис. 8.5, 8.6).

Структура Генерального штаба приведена в соответствие со стандартами штабов вооруженных сил государств-членов НАТО (Рис. 8.7, 8.8).

Начато создание одной из наиболее важных структур современной армии – Сил специальных операций. Сформирован соответствующий орган военного управления, который в дальнейшем планируется реформировать в Командование и подчинить ему структуры специальных операций видов ВСУ (Рис. 8.9).

В 2006 году было создано Объединенное оперативное командование, предназначенное для оперативного планирования и управления межвидовыми группировками войск (сил) в вооруженных конфликтах и кризисных ситуациях, миротворческими контингентами Вооруженных Сил Украины, а также силами и средствами, выделенными от ВСУ для участия в антитеррористических операциях, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций естественного и техногенного характера общегосударственного и региональных уровней (Рис. 8.10).

На протяжении последних двух лет Объединенное оперативное командование осуществляет управление украинскими миротворческими контингентами и персоналом в районах проведения операций под руководством ООН и НАТО.

В ходе реализации Государственной программы уточнено распределение воинских частей и учреждений ВСУ по функциональному назначению (Рис. 8.11).

Украинская армия образца 2011 года будет иметь в своем составе: Объединенные силы быстрого реагирования (30% боевого состава Вооруженных Сил), в составе которых будут Силы немедлен-





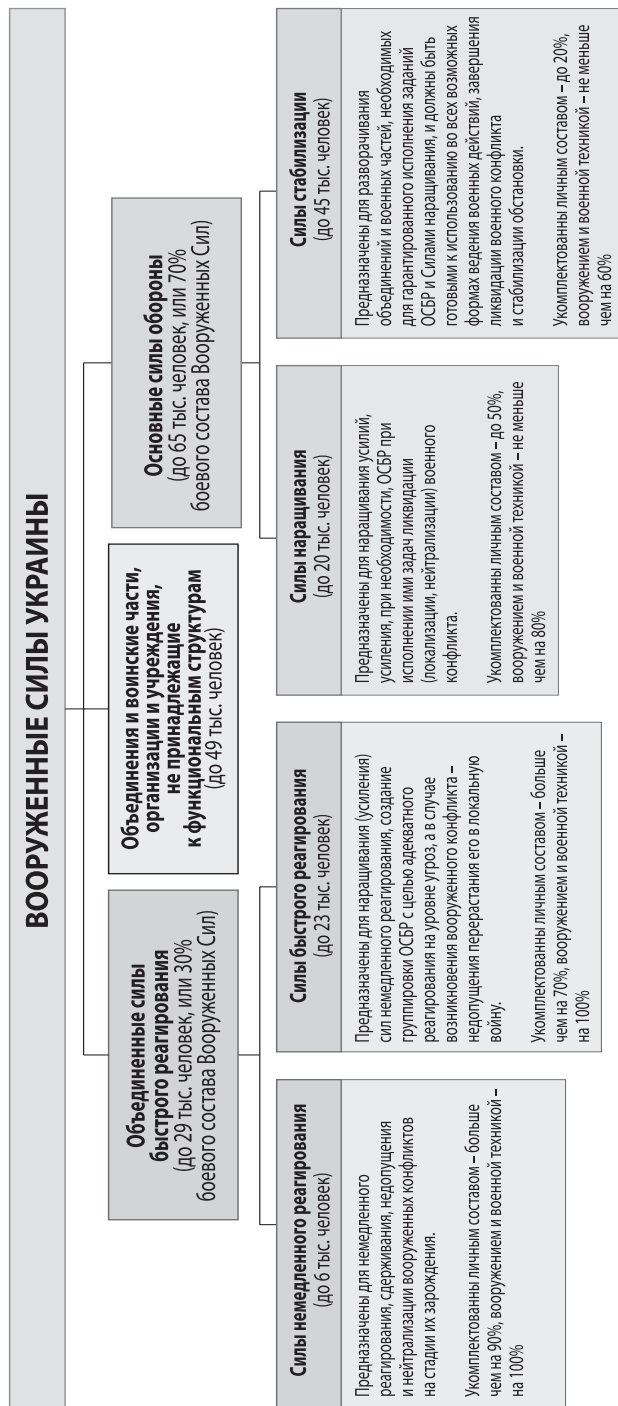


Рис. 8.11: Функциональные структуры ВСУ, перспектива, 2011 год

ного реагирования – около 6 тысяч человек, находящихся в постоянной боеготовности и несущих боевое дежурство, и еще приблизительно 23 тысячи человек – Силы быстрого реагирования, у которых будет разный срок боеготовности, начиная от нескольких часов до нескольких суток.

Еще одна функциональная составляющая ВСУ – Основные силы обороны. Это около 70% боевого состава армии, которые будут состоять из Сил наращивания численностью около 20 тысяч человек и Сил стабилизации численностью 45 тысяч.

Силы и средства в состав межвидовых группировок будут выделяться из состава видов Вооруженных Сил Украины.

## Виды ВСУ

### Сухопутные войска

СВ ВСУ – наиболее многочисленный вид Вооруженных Сил. По своему назначению и объему возложенных на них задач они играют одну из решающих ролей в выполнении ВСУ своих функций как в мирное, так и военное время, почти во всем спектре выполнения задач украинского войска.

Структурно СВ состоят из Командования, Западного и Южного оперативных командований, Территориального управления “Север”, армейских корпусов, бригад, полков и частей материально-технического обеспечения.

Родами войск СВ являются механизированные и танковые войска, ракетные войска и артиллерия, армейская авиация, аэромобильные войска, войска противовоздушной обороны.

Создание и развитие СВ неразрывно связаны с этапами строительства, реформирования и развития Вооруженных Сил Украины.

Основой для формирования СВ ВСУ стали войска трех военных округов (Киевского, Прикарпатского и Одесского), которые на конец 1991 года включали 14 мотострелковых, 4 танковые, 3 артиллерийские дивизии и 8 артиллерийских бригад, 1 бригаду спецназа, 9 бригад ПВО, 7 полков боевых вертолетов, части технического и тылового обеспечения<sup>21</sup>.

Концепцией обороны и строительства ВСУ была предложена структура ВСУ в составе трех видов – СВ (Войск наземной обороны), ВВС и Силы ПВО (Войска воздушной обороны), ВМС. Законодательно создание СВ было закреплено в статье 4 Закона Украины “О Вооруженных Силах Украины”.

В то же время, объединения, соединения и воинские части СВ не имели отдельного органа военного управления и подчинялись Главному, в дальнейшем Генеральному, штабу ВСУ. Споры о целесообразности создания Командования СВ продолжительное время проходили как в военной среде, так и на уровне руководства государства.

Лишь в 1996 году на основании Указа Президента Украины от 23 мая 1996 года № 368/96 “О Сухопутных войсках Украины” создание СВ, как отдельного вида ВСУ, было нормативно определено.

На протяжении 1992–2005 годов в рамках развития СВ ВСУ проводились масштабные организационные мероприятия с органами управления, а именно:

<sup>21</sup> Маначинський О.Я. та інші. Збройні Сили України: стан та проблеми розбудови. // <http://www.niss.gov.ua/book/Manach/index.htm>

- расформирован в 1992 году Киевский военный округ;
- сформированы в 1996 году командование СВ ВСУ и Северное оперативное территориальное командование;
- переформировано в 1996 году управление 1-го армейского корпуса в Северное оперативное территориальное командование, в 1997 году Прикарпатский военный округ в Западное оперативное командование, в 1998 году Одесский военный округ в Южное оперативное командование и Северное оперативное территориальное командование в Северное оперативное командование;
- сформировано в 2005 году Территориальное управление “Север”, новый орган военного управления для выполнения задач территориальной обороны и осуществления функций мобилизационной подготовки и подготовки резерва (Рис. 8.12), на базе Северного оперативного командования, расформированного в 2006 году.

**Таблица 8.1. Изменения состава СВ ВСУ<sup>22</sup>**

<b>Формирования</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>
Численность военнослужащих, тыс. чел.	до 390	187,8	154,5	150,7	129,1	78
Штабы армий	6					
Штабы армейских корпусов	1	7	5	5	3	3
Танковые дивизии	4	2	2	2		
Механизированные дивизии/ тактические группы	16/-	9/-	9/-	5/-	1/1	
Аэромобильные дивизии	1	1	1	1		
Ракетные дивизии			1	1	1	
Артиллер. дивизии /тактические группы артиллерии	3/-	2/-	2/-	2/-	-/2	
Танковые бригады			1	1	3	2
Механизированные бригады/полки	-	5/-	5/-	11/1	12/1	9/-
Аэромобильные/ воздушнодесантные бригады (полки)	-	2/-	3/-	1 (1)/-	1 (2)/1	1/1
Отдельные бригады/полки спецназначения	3/-	3/-	1/1	1/1	-/1	
Ракетные бригады	7	7	5	5	2	1
Артиллерийские бригады/полки	6/-	4/-	5/-	4/2	1/2	3/-
Полки реактивной артиллерии	3	5	5	5	1	
Противотанковые бригады/полки	1/5	1/6	1/4	-/5		
Зенитные ракетные бригады/полки	8/	6/2		-/2		-/3
Бригады/полки армейской авиации	12/-	7/-	4/1	3/2	1/3	-/3

<sup>22</sup> Бараш Ю.Н., Шевцов А.И. Трансформація організаційної структури Збройних Сил України на сучасному етапі // Стратегічні пріоритети. 2007. – №2(3), С. 21-28.



**Рис. 8.12: Структура территориального управления, 2006 год**

На конец 1995 года, после реорганизации армий в корпуса, 5 мотострелковых дивизий – в механизированные бригады и передачи части соединений в состав Национальной гвардии, в СВ стало 7 штабов армейских корпусов, 12 боевых дивизий плюс 2 артиллерийские дивизии и другие формирования.

До 1997 года два штаба армейских корпусов были расформированы, поскольку содержание 7 корпусных штабов на 12 боевых дивизий было не рациональным.

С 1997 года почти по 2001 год в процессе оптимизации структуры и численности СВ основное внимание было сосредоточено на увеличении удельного веса боевых соединений и частей за счет оптимизации соотношения между ними и структурами обеспечения<sup>23</sup>.

Но, несмотря на эти меры, в СВ на 1999 год сохранялась громоздкая и затратная система управления, унаследованная от Советской Армии.

В корпуса в СВ ВСУ входило такое же количество личного состава, как и в дивизиях стран-членов НАТО, а в дивизии – как в бригадах. Это было следствием того, что организация войск приспосабливалась к количеству имеющегося вооружения, а не к реальным нуждам обороны страны<sup>24</sup>.

Государственная программа реформирования и развития ВСУ на период до 2005 года главной целью реформирования и развития СВ определила создание боеспособных, оснащенных современными образцами ВВТ соединений и воинских частей, способных качественно выполнять поставленные задачи<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Державна програма будівництва та розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року // Військо України. – 2000. – № 11-12.

<sup>24</sup> Воєнна реформа в Україні: старт чи черговий фальстарт? // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 1. – С. 2-39.

<sup>25</sup> Державна програма реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2005 року // Військо України. – 2000. – № 11-12.

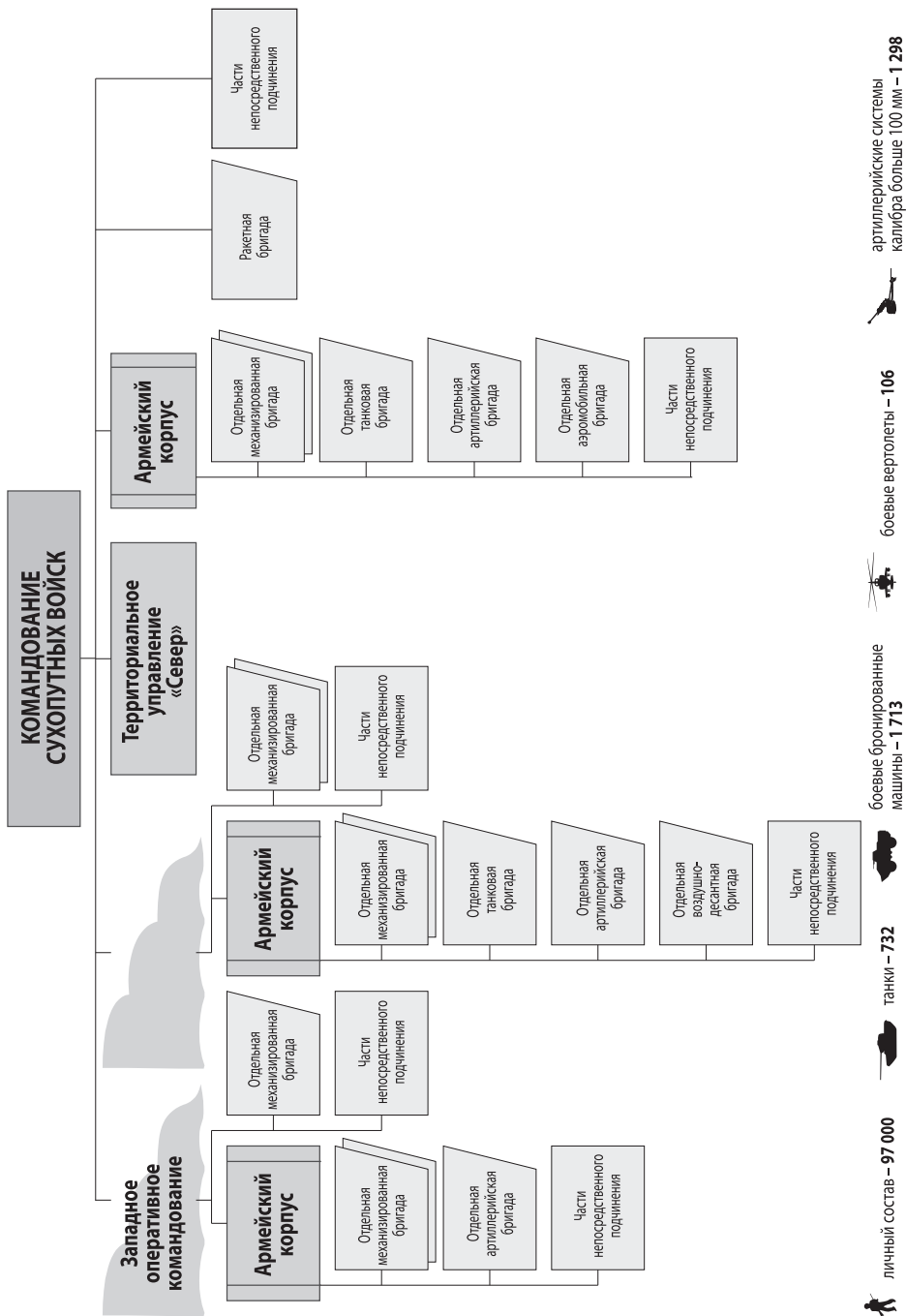


Рис. 8.13: Организационная структура и боевой состав Сухопутных войск, 2005 год



**Рис. 8.14: Организационная структура армейского корпуса Сухопутных войск, 2006 год**

Одним из путей достижения этой цели было определено усовершенствование структуры соединений и частей СВ за счет перехода от дивизионно-полковой до бригадно-батальонной структуры, которой присущи мобильность, многофункциональность, самостоятельность в выполнении боевых задач.

В 2002-2003 годах был расформирован штаб одного армейского корпуса, а крымский корпус – передан в состав ВМС, 4 механизированные и 2 танковые дивизии были переформированы в 5 бригад.

На конец 2003 года в СВ было 3 армейских корпуса, механизированная дивизия в начале расформирования, дивизионная тактическая группа, 17 боевых бригад и 3 отдельных полка, ракетная дивизия и 2 тактические группы артиллерии (в них переформировано 2 артиллерийские дивизии), а также формирования обеспечения.

На конец 2005 года все дивизии уже были переформированы в бригады (13 боевых, 3 артиллерийские и ракетную) (Рис. 8.13).

Новый этап в жизнедеятельности СВ начался с началом реализации Государственной программы развития ВСУ на 2006–2011 годы.

В 2006 году функции оперативного управления войсками (силами) переданы от оперативных командований Командованию СВ. Армейские корпуса выведены из состава оперативных командований и непосредственно подчинены командующему СВ, что значительно повысило эффективность и оперативность управления этим видом Вооруженных Сил. Все структуры СВ, которые останутся в составе этого вида Вооруженных Сил в 2011 году, переподчинены армейским корпусам.

Те же части и соединения, которые не предусмотрены в будущей структуре Вооруженных Сил, переданы в состав оперативных командований. На Западное и Южное оперативные командования возложены функции расформирования и ликвидации тех военных организмов, которые не предусмотрены в составе ВСУ образца 2011 года. В дальнейшем предусмотрено расформирование оперативных командований и формирование на их базе территориальных управлений.

<sup>26</sup> Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року. – К.: Аванпост-прім, 2004.

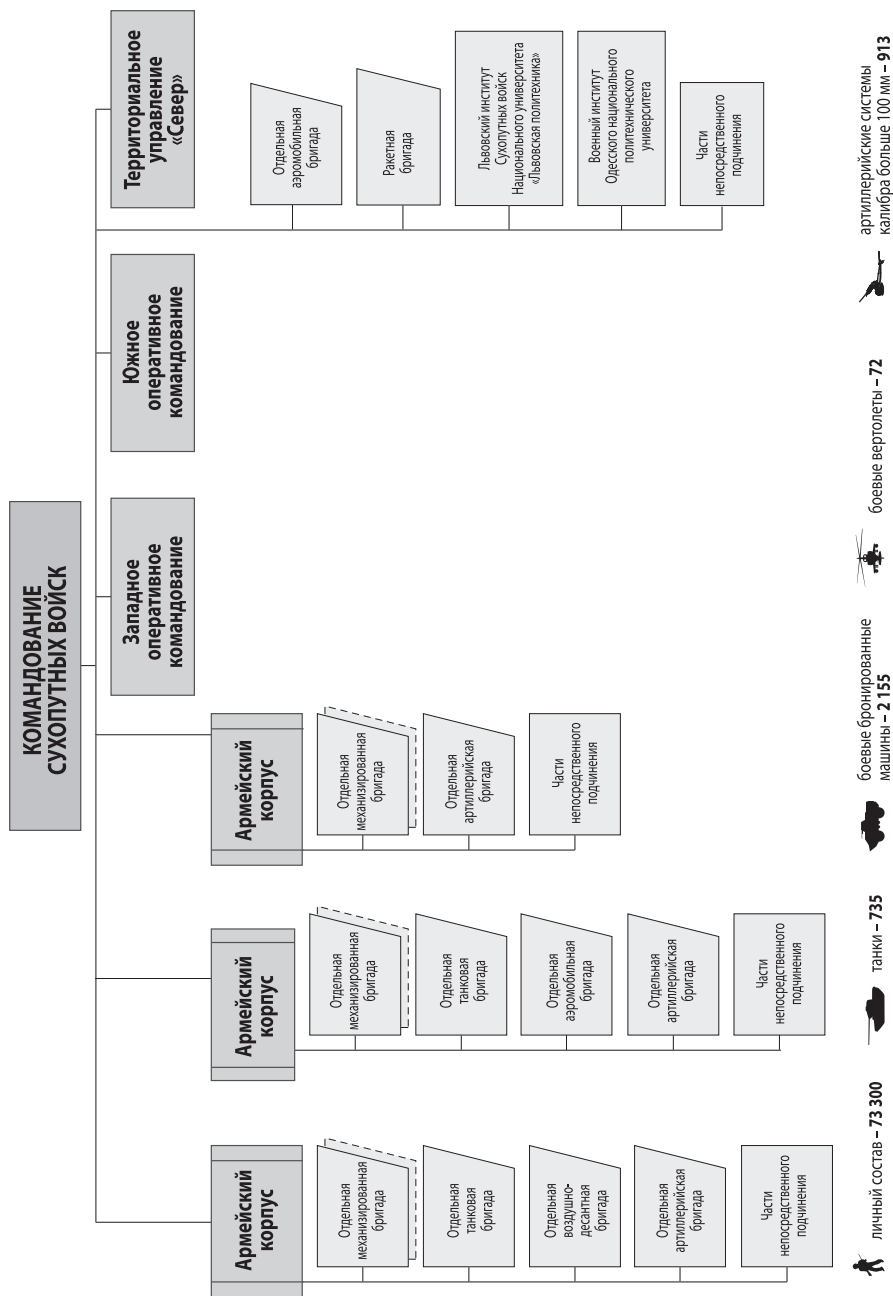
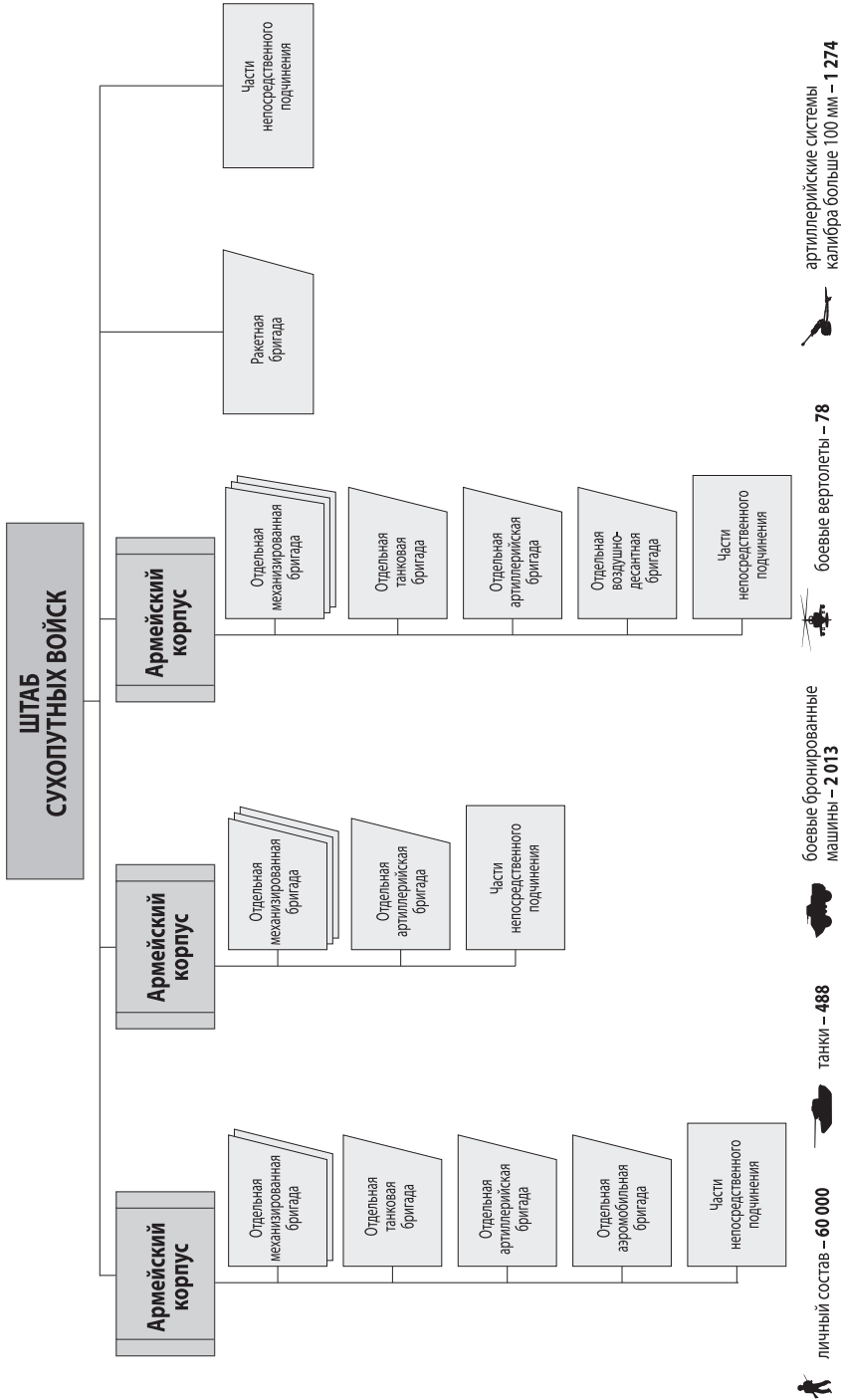


Рис. 8.15: Организационная структура и боевой состав Сухопутных войск, 2008 год





Мал. 8.16: Организационная структура и боевой состав Сухопутных войск, перспектива, 2011 год

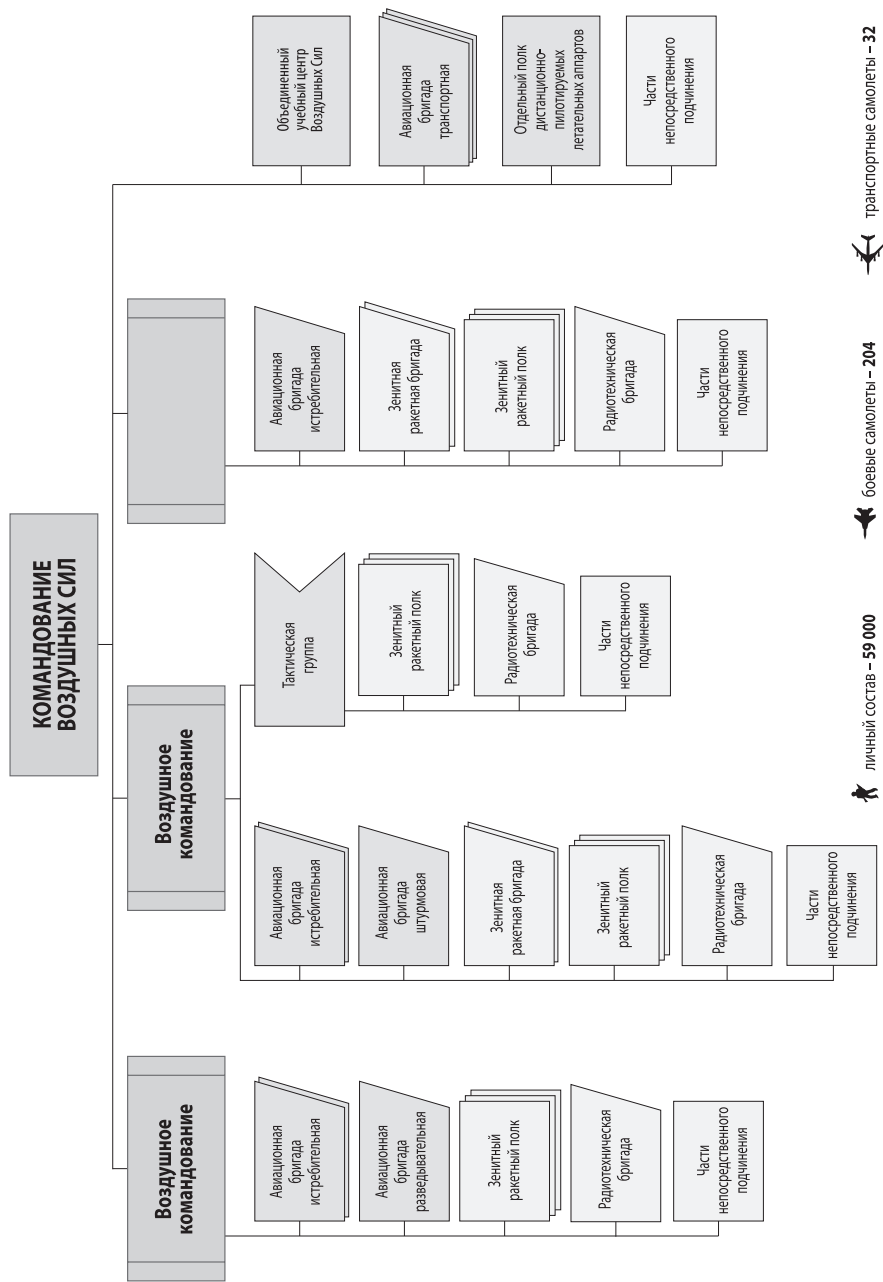


Рис. 8.17: Организационная структура и боевой состав Воздушных Сил, 2005 год

Одновременно, на протяжении 2006 года завершено создание сухопутного компонента Объединенных сил быстрого реагирования – армейского корпуса, основу которого составили многофункциональные аэромобильная и механизированная бригады с легким вооружением (Рис. 8.14). Кроме выполнения задач обороны, такие бригады будут составлять основу миротворческих подразделений, а также будут привлекаться к антитеррористическим действиям, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций естественного и техногенного характера.

В 2007 году сформирована непосредственно подчиненная Командованию СВ аэромобильная бригада, в состав которой входит полк армейской авиации, внедрена типичная структура армейских корпусов, учитывающая возложенные на них задачи и стандартные процедуры НАТО по организации их применения.

С учетом трансформации командования видов в штабы, запланированной Государственной программой, в 2008 году проведены подготовительные мероприятия по созданию перспективного штаба СВ образца 2011 года (Рис. 8.15).

На протяжении 2009–2011 годов запланировано проведение мероприятий развития СВ, направленных на приведение их структуры, состава и численности к модели 2011 года (Рис. 8.16).

## Воздушные Силы ВСУ

ВС – один из главных носителей боевого потенциала ВСУ. Это высокоманевренный вид Вооруженных Сил, предназначенный для предупреждения о нападении воздушно-космического противника, защиты важных административно-политических центров и прикрытия промышленно-экономических районов, группировок Вооруженных Сил, важных военных и других объектов от ударов с воздуха, завоевания преимущества в воздухе, авиационной поддержки войск, высадки воздушных десантов и борьбы с десантами противника на земле и в воздухе, осуществления воздушных перевозок, разрушения и уничтожения военных, военно-промышленных, энергетических объектов, узлов и коммуникаций противника.

Структурно ВС состоят из Командования, трех воздушных командований “Запад”, “Центр”, “Юг”, тактической группы “Крым”, бригад, полков и частей материально-технического обеспечения.

ВС в своем составе имеют воздушный и противовоздушный компоненты, которые делятся на рода войск: бомбардировочную, истребительную, штурмовую, разведывательную, военно-транспортную авиацию, зенитно-ракетные войска и радиотехнические войска.

ВС – наиболее молодой вид ВСУ и окончательно были сформированы на базе ВВС и ВПВО только в начале 2005 года. Этот процесс не был легким и сопровождался отчаянными дискуссиями среди военных специалистов. Неоднократно менялись государственные нормативные акты, которыми определялось совместное или раздельное существование сил и средств авиации и противовоздушной обороны.

Концепция обороны и строительства ВСУ определяла, что в составе ВСУ целесообразно содержать единый вид – ВВС (войска охраны воздушного пространства). Это положение было законодательно закреплено в Законе Украины “О Вооруженных Силах Украины” в редакции от 6 декабря 1991 года<sup>27</sup>. Такая структура определялась на основании ответственности каждого из

<sup>27</sup> 21 октября 1993 г. были внесены изменения в статью 4 Закона “О Вооруженных Силах Украины” относительно названия объединенного вида Вооруженных Сил Украины – Войска Воздушной Обороны Украины.

видов Вооруженных Сил за свою сферу применения: суша-воздух-море, что предусматривало объединение ВВС и Сил ПВО.

Следует отметить, что всего под юрисдикцию Украины от Советской Армии перешла мощная группировка авиации, а также сил и средств противовоздушной обороны, которые организационно составляли четыре воздушные армии, Отдельную армию противовоздушной обороны и корпус ПВО<sup>28</sup>.

Несмотря на принятые нормативные акты быстрого объединения в единый вид не произошло. Основные трудности заключались в том, что два вида, отвечающие за одну воздушно-космическую сферу обороны, имели свои самостоятельные, по некоторым параметрам несовместимые системы, органы связи, управление и обеспечение.

Кроме того, этот процесс осложнялся как нелегкими условиями формирования ВСУ, так и отсутствием опыта военного строительства у военно-политического руководства страны. Как следствие, на протяжении 1993–1996 годов неоднократно появлялись указы Президента Украины то о начале создания единого вида ВСУ (от 28.01.1993 №31/93 “О ВВС Украины”, от 20.04.1995 №326/95 “О Войсках Воздушной Обороны Украины”), то о существовании ВВС и Сил ПВО как отдельных видов ВСУ (от 23.04.1992 №271/92, от 27.05.1992 № 310/92 о назначении командующих ВВС и Войск Противовоздушной обороны, от 18.02.1994 №54/94 “О командующих ВВС и Силами ПВО Украины”).

В июне 1996 года процесс создания Войск Воздушной Обороны Украины был приостановлен, а внесением 5 октября 2000 года изменений в Закон Украины “О Вооруженных Силах Украины” Верховная Рада Украины законодательно закрепила существование в ВСУ четырех видов – СВ, ВВС, ВПВО, ВМС.

Основными причинами неудачного строительства единого вида Вооруженных Сил на основе объединения ВВС и ВПВО были: отсутствие научно-обоснованной программы объединения; ведение строительства нового вида Вооруженных Сил без учета реального экономического состояния в государстве; недостаточный опыт при проведении таких масштабных мероприятий военной реорганизации.

На протяжении 1997–2001 годов ВВС и ВПВО проводили мероприятия развития в соответствии с задачами, которые были определены в Государственной программе строительства и развития ВСУ до 2005 года.

Тем не менее, к трехвидовой структуре снова вернулись в 2002 году, были осуществлены подготовительные меры, но реальные шаги по созданию нового вида начались после внесения соответствующих изменений в Закон Украины “О Вооруженных Силах Украины”<sup>29</sup>.

Формирование ВС как единого вида ВСУ происходило на протяжении 2004–2005 годов, когда на базе командований ВВС и ВПВО было сформировано объединенное командование вида, на базе двух авиационных корпусов и трех корпусов противовоздушной обороны были сформированы воздушные командования “Запад”, “Юг”, “Центр” и тактическая группа “Крым” (Рис. 8.17).

<sup>28</sup> Сокаль І. Будівництво Військ Протиповітряної Оборони України на основі об'єднання Військово-Повітряних Сил та Військ Протиповітряної Оборони (1992-1996 рр.) // Воєнна історія. – 2004. – №4-6.

<sup>29</sup> Закон Украины от 03.06.2004 № 1740-IV “О внесении изменения в статью 3 Закона Украины “О Вооруженных Силах Украины”.

Проведено боевое слаживание органов управления в новой организационно-штатной структуре, начаты мероприятия по построению единой системы боевого и оперативного управления и ее необходимого технического оснащения. Так, благодаря внедрению автоматизированной системы управления отечественной разработки и производства "Ореанда-М", уровень совместимости между авиационной составляющей и противоздушным элементом существенно возрос.

Подготовлены документы и проведены практические мероприятия по усовершенствованию системы боевого дежурства, боевой и оперативной подготовки.

С 2006 года ВС ВСУ выполняют мероприятия Государственной программы развития ВСУ на 2006–2011 годы, которыми предусмотрены глубинные изменения в их структуре и составе, направленные на повышение их боеспособности и оперативных возможностей.

В частности, командование вида запланировано трансформировать в штаб вида, воздушные командования будут переформированы в Центры управления и оповещения.

До 2011 года предусмотрено создание автоматизированной системы управления авиацией и противоздушной обороной, а также построение единого автоматизированного радиолокационного поля в рамках автоматизированной системы управления по критериям стран-членов НАТО. С введением автоматизированной системы управления в эксплуатацию, будет сформирован Центр воздушных операций на базе командного пункта ВС и центры управления и оповещения. Центры управления и оповещения запланировано сформировать на базе Воздушных командований.

В рамках выполнения программы в 2006–2007 годах был создан Центр воздушных операций, проводились подготовительные меры по дальнейшему переходу от структур воздушных командований к центрам управления и оповещения, совершенствовались элементы системы управления, в том числе автоматизированных систем управления.

Одновременно, в этот же период переформированы авиационные истребительные бригады, штурмовая авиационная бригада, авиационная бригада бомбардировочно-разведывательная в бригады тактической авиации, а авиационные бригады транспортные – в бригады транспортной авиации.

На протяжении 2008 года отработаны организационные структуры и определены функции и задачи перспективных органов военного управления – штаба ВС, Центра воздушных операций, центров управления и оповещения, продолжалась практическая реализация мер по созданию автоматизированной системы управления авиацией и противоздушной обороной (Рис. 8.18, 8.19).

Как отмечал Командующий ВС ВСУ генерал-полковник Руснак И.С.: "Фактически уже сегодня по боевому составу, организационной и функциональной структурам ВС достигли параметров образца 2011 года. Дальнейшее их усовершенствование происходит путем оптимизации численности, улучшения качества человеческих ресурсов, овладения новыми формами и способами применения, оснащения новыми и модернизированными образцами вооружения и военной техники, повышения уровня подготовки"<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> "Небесний щит держави" інтерв'ю Командувача Повітряних Сил Збройних Сил України генерал-лейтенанта Руснака І.С. – Всеукраїнський загальнополітичний освітянський тижневик, № 33 (285) 26 серпня – 2 вересня 2008 року.

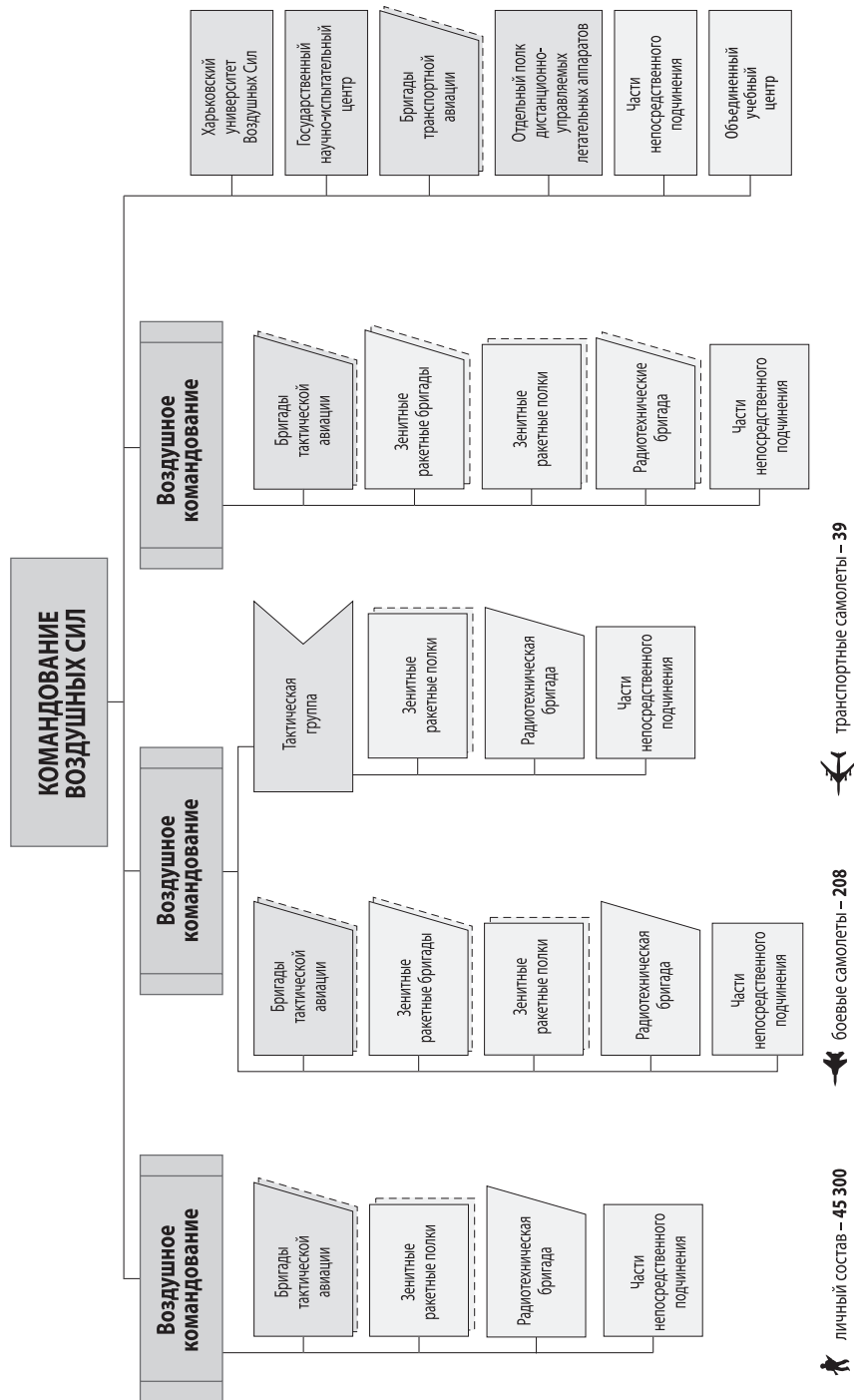


Рис. 8.18: Организационная структура и боевой состав Воздушных Сил, 2008 год

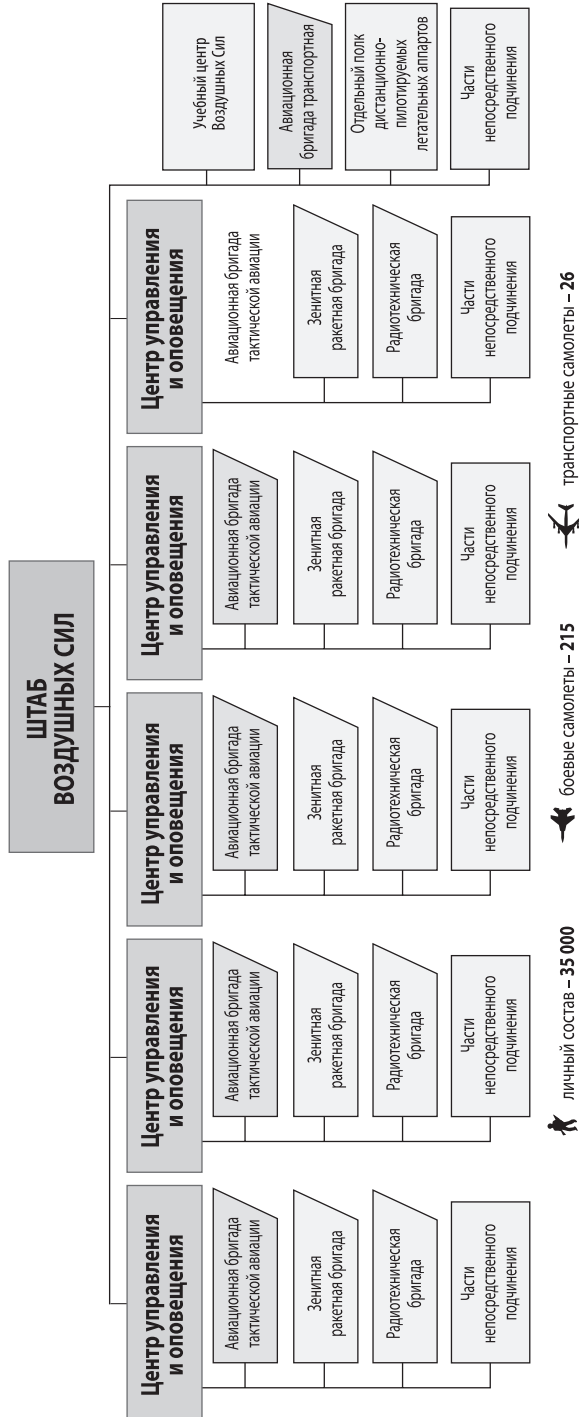


Рис. 8.19: Организационная структура и боевой состав Воздушных Сил, перспектива, 2011 год



Основной преградой на пути выполнения запланированных мероприятий, как и для всех Вооруженных Сил Украины, выступают объемы финансирования. В первую очередь это касается оснащения авиационной и противовоздушной техникой и достижение запланированного уровня подготовки частей и личного состава.

## **Военно-Морские Силы Украины**

ВМС ВСУ предназначены для сдерживания, локализации и нейтрализации вооруженного конфликта, а при необходимости – отпора вооруженной агрессии с моря как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими видами ВСУ, военными формированиями, правоохранительными органами в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины и другими нормативно-правовыми актами с учетом принципов и норм международного права и общих принципов военного искусства.

На ВМС ВСУ возложены задачи по участию в борьбе с международным и внутренним терроризмом, пиратством во всех его проявлениях; участию в предотвращении незаконной транспортировки оружия и наркотиков морским путем; борьбе с минной опасностью; поиску и спасанию на море; выполнению мероприятий по экологической безопасности в морском пространстве; предоставлению помощи центральным и местным органам исполнительной власти, местного самоуправления в проведении поисковых и аварийно-спасательных работ во время ликвидации чрезвычайных ситуаций естественного и техногенного характера; участию в миротворческих и гуманитарных операциях; содействию объединениям, соединениям и частям СВ, действующим на приморском направлении; обеспечению безопасности морских перевозок.

Организационно в состав ВМС входят командования, центры морских операций и войск береговой обороны, две военно-морские базы (Южная и Западная), бригады надводных кораблей, морская авиационная бригада, отдельная бригада береговой обороны, части боевого и материально-технического обеспечения.

Родами войск ВМС ВСУ являются: надводные силы, подводные силы, морская авиация, войска береговой обороны, береговые ракетные войска и морская пехота.

Процесс формирования ВМС можно уверенно назвать одним из наиболее трудных испытаний Украины на пути построения собственных Вооруженных Сил. Он происходил на базе Черноморского Флота (ЧФ) Советского Союза и, на самом деле, не может считаться завершенным до тех пор, пока на территории Украины продолжает базироваться ЧФ Российской Федерации.

Всего по состоянию на январь 1992 года ЧФ СССР имел: 18 дизельных подводных лодок (из них 16 тактических), 38 боевых кораблей (5 крейсеров, 26 фрегатов, 7 эсминцев), 60 патрульных судов, 30 минных тральщиков, 16 амфибийных судов и 140 других боевых лодок. Авиация Черноморского флота имела в своем составе 163 боевых самолета и 85 боевых вертолетов<sup>31</sup>.

Впервые принципиальная договоренность между Украиной и Российской Федерацией по указанному вопросу была достигнута 11 января 1992 года в ходе переговоров государственных делегаций Украины и Российской Федерации, на которых было подписано совместное "Коммюнике о переговорах государственных делегаций Украины и Российской Федерации по военно-

<sup>31</sup> Маначинський О.Я. та інші. Збройні Сили України: стан та проблеми розбудови. // <http://www.niss.gov.ua/book/Manach/index.htm>

политическим вопросам". В нем определялось, что часть дислоцированных в Украине сил ЧФ непосредственно входит в состав Вооруженных Сил Украины.

Президент Украины своим указом от 5 апреля 1992 года №209 "О неотложных мерах по строительству Вооруженных Сил Украины"<sup>32</sup> постановил сформировать ВМС Украины на базе сил ЧФ, дислоцированных на территории Украины, и поставил задачу Министерству обороны Украины приступить к формированию органов управления ВМС Украины.

С целью устранения военно-политических инцидентов 3 августа 1992 года состоялась встреча между президентами Украины и России, в ходе которой было подписано "Соглашение между Украиной и Российской Федерацией о принципах формирования ВМС Украины и Военно-Морского Флота России на базе ЧФ бывшего СССР"<sup>33</sup>. Но указанное соглашение не обеспечило прозрачности процесса и не предоставило механизмов практической реализации подписанных договоренностей. Напряженность вокруг этого вопроса продолжала обостряться.

Поэтому 17 июня 1993 года на встрече президентов Украины и России в Москве было подписано очередное Соглашение о неотложных мерах по формированию ВМС Украины и ЧФ РФ на базе ЧФ бывшего СССР<sup>34</sup>, в котором планировалось распределение последнего по принципу 50 на 50 процентов.

3 сентября состоялась вторая за 1993 год встреча Президентов Украины и России относительно дальнейшей судьбы ЧФ. Согласно Соглашению ЧФ должен был быть выведен из состава объединенных Вооруженных Сил Содружества независимых государств и подчинен Президентам Украины и России. На формирование флотов был отведен переходной период до 1995 года. 9 июня 1995 года между Украиной и Россией было подписано "Соглашение между Украиной и Российской Федерацией по ЧФ"<sup>35</sup>, которое определило параметры распределения ЧФ.

Окончательно все вопросы по распределению ЧФ СССР были определены 28 мая 1997 года в "Соглашении между Украиной и Российской Федерацией о параметрах деления ЧФ"<sup>36</sup>.

Непосредственно раздел ЧФ бывшего СССР завершился во второй половине 1997 года. ВМС Украины было передано 43 боевых корабля, 132 судна и катера, 12 самолетов, 30 вертолетов, 227 береговых объектов, а также большое количество техники, вооружения, боеприпасов и другого имущества<sup>37</sup>.

Несмотря на существующие объективные препятствия, структура ВМС Украины динамично развивалась. Если в 1993 году в составе ВМС было около 30 воинских частей и учреждений, то уже в 1997 году – почти 300 воинских частей, учреждений и заведений численностью личного состава свыше 16 тысяч человек. На полученных от ЧФ РФ фондах, кораблях и судах были сформированы военные организмы, которые стали основанием создания частей боевого, тылового и технического обеспечения.

<sup>32</sup> Сайт Верховной Рады Украины // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=209%2F92>

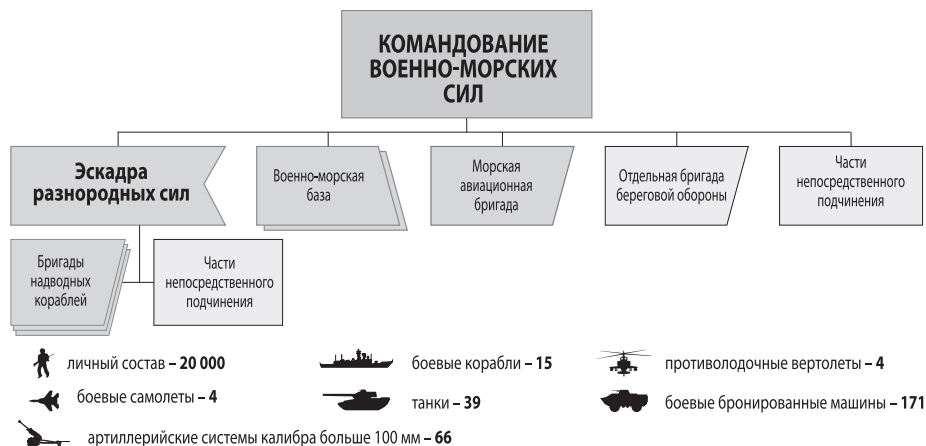
<sup>33</sup> Сайт Верховной Рады Украины // [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643\\_020](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_020)

<sup>34</sup> Сайт Верховной Рады Украины // [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643\\_046](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_046)

<sup>35</sup> Сайт Верховной Рады Украины // [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643\\_082](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_082)

<sup>36</sup> Сайт Верховной Рады Украины // [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643\\_075](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_075)

<sup>37</sup> Министерство обороны Украины // <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&=structure=vms>



**Рис. 8.20: Организационная структура и боевой состав Военно-Морских Сил, 2005год**

С целью усовершенствования структуры и приведения ее в соответствие с возложенными на ВМС задачами:

- в 1996 году сформированы Западный и Южный морские районы, которые в 2004 году были переформированы соответственно в Западную и Южную военно-морские базы;
- в 2001 году создано оперативно-тактическое объединение ВМС – эскадра разнородных сил, в состав которой вошли бригады надводных кораблей;
- в 2003 году из состава СВ ВСУ принят армейский корпус, который был переформирован в Командование войск береговой обороны (Рис. 8.20).

С 2006 года ВМС направляют основные усилия на выполнение задач Государственной программы развития ВСУ на 2006–2011 годы, мероприятия которой направлены на достижение качественно новых параметров структуры, состава, уровня подготовки и совместимости с флотами стран-членов НАТО.

С этой целью на протяжении 2006–2007 годов в ВМС ВСУ созданы Центр морских операций на базе эскадры разнородных сил, Центр войск береговой обороны, первичный национальный контактный пункт для поддержания взаимодействия с участниками операции НАТО в Средиземном море “Активные усилия”, усовершенствованы структуры военно-морских баз, морской авиационной бригады и бригады береговой обороны.

Первичный национальный Контактный пункт круглосуточно осуществляет обмен информацией между командованием ВМС и командованием морского компонента Регионального командования Объединенных Вооруженных Сил НАТО “Юг” (г. Неаполь, Италия) по вопросам мониторинга судоходства, вероятной террористической и другой незаконной деятельности на морских коммуникациях в Черном, Средиземном морях и в портах Украины.



**Рис. 8.21: Организационная структура и боевой состав Военно-Морских Сил, 2008 год**

Учитывая, что в рамках выполнения Государственной программы командования видов ВСУ, в том числе ВМС, запланировано трансформировать в штабы видов, в 2008 году осуществлялись подготовительные мероприятия по созданию перспективного штаба ВМС, на который будут возложены функции административного управления подготовкой войск (сил) и территориальной обороной в пределах Автономной Республики Крым (Рис. 8.21, 8.22).

С учетом ситуации на Крымском полуострове, наличия сил и средств, основные усилия ВМС в 2009 году направлены на наращивание войск береговой обороны, их структурную реорганизацию и повышение уровня боевой готовности, который обеспечит выполнение всего спектра поставленных задач.

Как и для остальных ВСУ, негативное влияние на качество выполнения ВМС задач Государственной программы оказывает уровень финансового и материально-технического обеспечения. Особенно это касается состояния вооружения и военной техники. Одним из путей обновления корабельного состава, который рассматривается военно-политическим руководством государства, является приобретение кораблей на вторичном рынке вооружений. Хотя окончательное решение по этому вопросу еще не принято.

Вместе с тем, существуют также проблемные вопросы, связанные с временным пребыванием ЧФ Российской Федерации на территории Украины. Так, на деятельность ВМС влияет ряд отрицательных факторов, требующих решения на межгосударственном уровне:

- приведение деятельности сил ЧФ Российской Федерации в соответствие с требованиями Закона Украины "О порядке допуска и условиях пребывания подразделений вооруженных сил других государств на территории Украины";
- несогласованность порядка боевого применения сил ЧФ Российской Федерации, которые дислоцируются на территории Украины;
- неопределенность механизма замены вооружений сил ЧФ Российской Федерации, которые дислоцируются на территории Украины;



**Рис. 8.22: Организационная структура и боевой состав Военно-Морских Сил, перспектива, 2011 год**

- незавершенность передачи украинской стороне навигационно-гидрографического оборудования, размещенного на территории Украины и в ее прибрежных водах.

## Вывод

Трансформационные процессы в международных отношениях, перераспределение сфер влияния на глобальном уровне сопровождаются усилением угроз и вызовов в сфере безопасности, таких как возможность втягивания Украины в региональные вооруженные конфликты или в противостояние с другими государствами, вооруженные конфликты за пределами национальной территории, терроризм, в том числе и международный и т.п.

Стратегия развития ВСУ обусловлена определением внешнеполитического курса нашего государства на европейскую и евроатлантическую интеграцию. Евроатлантическая модель ВСУ признана отвечающей требованиям времени в наибольшей мере.

Воплощение в жизнь такой модели даст возможность иметь Вооруженные Силы, которые бы отвечали современным европейским стандартам, были хорошо подготовлены и оснащены, способны защищать государственный суверенитет и территориальную целостность страны, а также способны осуществлять посильный вклад в поддержание мира и стабильности в европейском регионе.

Среди основных задач, поставленных перед ВСУ, были и остаются поддержание достаточного уровня боевой и мобилизационной готовности и боеспособности, участие в мерах по укреплению доверия и безопасности, активное участие в операциях по поддержанию и установлению мира, участие в проведении антитеррористических операций на военных объектах и в случае возникновения террористической угрозы безопасности государства извне.

Проблем, сопровождающих процесс развития ВСУ, достаточно. Но, несмотря на сложные обстоятельства, военно-политическому руководству государства удалось, насколько это возможно, минимизировать последствия объективных причин и сохранить основу и ядро ВСУ.

На протяжении последних лет в украинском войске произошли значительные изменения относительно внедрения современных стандартов военного управления, адаптации армии к новым вызовам в сфере безопасности, достигнуты оптимальные параметры состава и численности функциональных структур Вооруженных Сил.

В условиях ограниченного обеспечения потребностей войск, руководством ВСУ проводится работа по поддержанию достаточного уровня боеготовности и боеспособности войск (сил).

Одновременно, изменения в среде безопасности, новые вызовы и угрозы в военной сфере, другие факторы требуют осуществления решительных шагов по трансформации национальных вооруженных сил, переводу их на качественно новые стандарты, более тесной интеграции с другими институтами государственной власти и сотрудничеству в пределах существующей евроатлантической системы безопасности.

Развитие ВСУ уже сегодня должно быть направлено на достижение тех качественных показателей, которые будут необходимы для противостояния будущим вызовам и угрозам. Масштабные трансформационные меры должны быть направлены на приведение темпов развития, качественных и количественных показателей ВСУ в соответствие с быстротечными изменениями в мире, достижение современных требований и стандартов.

Однако события последнего времени, как внутри Украины, так и за ее пределами, указывают на то, что вопрос членства Украины в НАТО откладывается минимум до того времени, пока украинское общество подавляющим большинством не будет поддерживать вступление в Альянс, и учитывая, что Украина не является членом других военных блоков и союзов, требуют ориентироваться на собственные силы в вопросах защиты суверенитета и территориальной целостности государства.

Это в свою очередь требует пересмотра принятых ранее долгосрочных и среднесрочных программ и планов развития, решений относительно структуры и численности ВСУ. По словам Министра обороны Украины: "Реальные темпы продвижения Украины к обретению членства в Альянсе оказались очень медленными. Вместе с тем возрастает информационное и экономическое давление со стороны Российской Федерации, которая значительно меняет военно-политическую обстановку вокруг Украины. Все указанные факторы обуславливают необходимость того, чтобы пересмотреть запланированные ранее показатели численности ВСУ и полагаться на собственные силы и средства, а не на систему коллективного обеспечения суверенитета и территориальной целостности государства в среднесрочной перспективе"<sup>38</sup>.

С учетом этого следует ожидать, что по результатам Оборонного обзора<sup>39</sup>, который проводится в Украине с 2008 года и должен завершиться в конце 2009 года, будут уточнены направления, пути развития ВСУ, их структура и состав.

<sup>38</sup> Єхануров Ю.І. "Воєнна безпека України: проблеми та напрями її зміцнення" // Національна безпека: український вимір: щоквартальний, науковий збірник / РНБОУ, Інститут проблем національної безпеки. – К., 2008. – Вип. 1-2 (20-21).

<sup>39</sup> Указ Президента Украины от 27.06.2008 № 598/2008 "О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 30 мая 2008 года "О проведении оборонного обзора".

# Дальнейшие пути реформирования правоохранительной деятельности в Украине

Лариса Криворучко\*

Вопрос реформирования правоохранительных органов Украины возник не сегодня, он сложен и потому рассчитан на долгосрочное решение с участием как государственных органов, так и общественных организаций, и фактически является одним из ключевых факторов национальной безопасности государства.

История реформирования правоохранительных органов нашей страны насчитывает столько же лет, сколько сама страна. В начале 90-х надо было обеспечить управляемость государства и сохранить безопасность общества. Речь, в сущности, шла о выживании государства, необходимо было создать хоть какую-то систему. Поэтому остро проблема оптимизации правоохранительных органов тогда не ставилась. Можно констатировать, что система правоохранительных органов, сложившаяся в Украине, практически полностью воссоздает по названиям, форме и содержанию деятельности схему советской модели. Следует отметить, что с момента провозглашения независимости Украины менялась структура правоохранительных органов, их функции, но глубинных изменений не произошло. В Украине советская система органов внутренних дел сохранила чрезмерную централизацию, милитаризацию, бюрократизм, авторитарно-дисциплинарную систему управления.

Одним из наиболее кричащих недостатков этой системы является сохранение многих формальных показателей работы, следствием чего является применение пыток, необоснованных задержаний граждан, других нарушений законов, заполитизированность и значительная коррупционность личного состава. Как следствие, это привело к низкому уровню доверия населения к милиции, критическим оценкам международных экспертов.

Созданы предпосылки для реформирования правоохранительных органов в направлении дальнейшей демократизации, гуманизации, усиления защиты жизни, здоровья, прав и свобод че-

---

\* Лариса Криворучко, кандидат юридических наук



ловека в соответствии с требованиями международных правовых актов и обязательств нашего государства перед европейским и мировым сообществом. Необходимость системного реформирования правоохранительных органов общепризнана и осознается всеми основными политическими силами в Украине. Реформирование правоохранительных органов является конституционным требованием, остающимся невыполненным с 1996 года. Пунктом 9 Переходных положений (Раздел XV Конституции Украины), который не был изменен в рамках конституционной реформы, предполагается формирование в Украине "системы досудебного следствия и введение в действие законов, регулирующих ее функционирование", в результате чего должны измениться функции и задачи прокуратуры, как и других правоохранительных органов. Правоохранительная система, которая бы функционировала на новых принципах, отвечающих европейским нормам, до сих пор не сформирована, а соответствующее законодательство не разработано и не введено в действие. Уголовно-процессуальное законодательство в последние годы претерпело изменения, направленные на реализацию требований Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод. Принятые изменения и поправки в Уголовном кодексе Украины, Уголовно-исполнительном кодексе Украины и других нормативно-правовых документах были необходимыми и актуальными.

В 2000 году была создана комиссия по реформированию правоохранительных органов во главе с Президентом. Она собиралась несколько раз, но серьезных решений не принимала.

На протяжении 2005-2007 годов велась разработка концептуальных документов по реформированию правоохранительных органов в рамках работы двух комиссий: Межведомственной комиссии по вопросам реформирования правоохранительных органов, созданной Указом Президента № 834/2005 от 23 мая 2005 года (утратившим силу на основании Указа № 340/2006 от 03.05.2006), и Национальной комиссии по укреплению демократии и утверждению верховенства права, созданной Указом № 1049/2005 от 5 июля 2005 года. Первая из этих комиссий разработала "Концептуальные основы реформирования правоохранительных органов Украины", вторая – "Концепцию государственной политики в сфере криминальной юстиции и обеспечения правопорядка в Украине". В 2005 году Совет национальной безопасности и обороны (СНБО) Украины утвердил концепцию реформирования правоохранительных органов. Была принята концепция реформирования правоохранительных органов, за основу которой взят принцип защиты конституционных прав граждан. На заседании СНБО 7 марта 2006 года, посвященном реформированию правоохранительных органов, председательствовал Президент Украины Виктор Ющенко.

В апреле 2007 г. Национальная комиссия по укреплению демократии и утверждению верховенства права сделала достоянием гласности свою концепцию реформирования правоохранительных органов. В ее основу был положен структурно-функциональный подход. Согласно этой концепции реформа должна охватить криминальное право, криминальный процесс, отдельные правоохранительные учреждения и порядок выполнения судебных решений. Реформа должна начаться с коренных изменений криминального и уголовно-процессуального кодексов. На основе этого должны произойти институциональные преобразования, обеспеченные принятием новых редакций целого ряда законов (в частности, "О прокуратуре", "О Службе безопасности Украины", "О милиции" и прочие). В феврале 2008 года СНБО рассматривал ход реформирования системы криминальной юстиции и правоохранительных органов (Указ Президента Украины №311/2008 «О решении Совета национальной безопасности и

обороны Украины от 15 февраля 2008 года «О ходе реформирования системы криминальной юстиции и правоохранительных органов»).

Вместе с тем не были осуществлены попытки квалифицированно установить, что же представляет собой эта система, каковы ее составляющие, какие механизмы взаимодействия регулируют отношения внутри этой системы. Из-за отсутствия такого анализа попытки влиять на правоотношения, регулирующие деятельность правоохранительного механизма государства, имели эпизодически хаотичный характер, им не хватало логической последовательности и завершенности в действиях.

Жизненная важность реформы правоохранительных органов Украины, необходимость надлежащего обеспечения национальной безопасности нуждается в максимально осторожном, научно обоснованном подходе как к выработке концептуальных моментов, так и, прежде всего, к осуществлению конкретных шагов по реформированию. Проблема системного реформирования правоохранительных органов до сих пор находится на стадии концептуального осмысления и далека от решения. Причиной является сложность этого процесса и неопределенность многих его составляющих. Прежде всего это касается самого объекта реформ.

Коренные изменения в социально-политических и других условиях жизни общества и государства на настоящем этапе развития Украины накладывают определенные требования на изменения в правоохранительной системе. Основной проблемой остается несоответствие мер в сфере борьбы с преступностью современным тенденциям ее развития и масштабам распространения. Особенно это касается тяжких преступлений, в частности в экономике. Осуществив европейский выбор, наша страна взяла на себя обязательство – изменить роль и функции правоохранительных органов, которые бы отвечали принципам Совета Европы согласно Выводу Парламентской Ассамблеи СЕ № 190 (1995) от 26 сентября 1995 года. Анализ мер, предпринятых Украиной для реализации этих обязательств, проведенный Мониторинговым комитетом ПАСЕ (Резолюция № 1466 (2005) о выполнении обязанностей и обязательств Украиной), констатирует как положительные, так и отрицательные тенденции в этом процессе, но, в конце концов, отмечает прогрессивные сдвиги на пути реформирования правоохранительных органов, произошедшие после смены политического руководства государства вследствие «оранжевой» революции 2004 года.

Реформирование правоохранительных органов предусматривает также создание организационно-правовой основы обеспечения управляемости силами, задействованными в борьбе с преступностью, повышение эффективности их деятельности. Действующее законодательство влечет за собой дублирование функций и задач правоохранительных органов, в том числе специального назначения.

Разработка путей и применение механизмов борьбы с преступностью является неотъемлемой частью деятельности государственных органов и общественности. Принятие комплексных эффективных мер по борьбе с этим злом является общенациональным делом, которое должно быть системным, последовательным и согласованным, иметь правовое, организационное, финансовое, материально-техническое и научное обеспечение.

Приоритетным направлением остается усовершенствование законодательства путем внесения изменений и принятия новых законов, что обусловливается изменениями в Конституцию Украины, приведения действующего законодательства в соответствие с Основным Законом и адаптации действующего законодательства к нормам европейского и международного права.

Однако, для дальнейшего реформирования необходимо рассмотреть все факторы и составляющие, возникшие за последнее время и имеющие определенное влияние на правоохранительную систему и национальную безопасность. На заседании СНБО 7 марта 2006 года, которое было посвящено реформированию правоохранительных органов, Секретарь СНБО Анатолий Кинах констатировал наличие глубоких системных проблем в правоохранительных органах Украины.

Анализ национального законодательства и международно-правовых актов, к которым присоединилась Украина, дает основания утверждать, что в целом в стране существует правовая основа, необходимая для функционирования системы демократического гражданского контроля над правоохранительными органами.

В начале нашего небольшого анализа желательно учесть основные глобальные факторы, имеющие существенное влияние на правоохранительную деятельность. Одним из первых возникает вопрос численности населения Украины. От этой составляющей зависит не только демографическая картина в государстве, но и состояние правоохранительных органов, их численность. Сразу можно констатировать: численность украинцев, начиная с 1993 года, снижается и сейчас на 1 мая 2009 года составляет 46,06 млн. человек. Это на 13,4% меньше чем максимальная зафиксированная численность украинцев (Рис. 9.1). Логично предусмотреть, что существует зависимость между численностью населения и количеством работников милиции в Украине. Вот здесь возникает первая проблема, касающаяся кадровой политики в МВД; за последние годы количество милиционеров сократилось более чем в 1,5 раза, а с учетом некомплекта это сокращение еще больше. За данными МВД, общий штатный некомплект кадров в органах внутренних дел в 2003 году по сравнению с 2002 годом увеличился с 15,5 тыс. должностей до 19,4 тыс. (из которых 7,3 тыс. штатных должностей должны комплектоваться выпускниками вузов), что составляет 3,9 тыс. человек, или 20,2%. Не будет увеличиваться численность личного состава ОВД Украины и в 2009 году. Об этом речь идет в постановлении КМУ № 1036 от 26 ноября 2008 года.

Система правоохранительных органов Украины, безусловно, нуждается в коренном структурном реформировании, учитывая существующие в ней проблемы. Существование про-

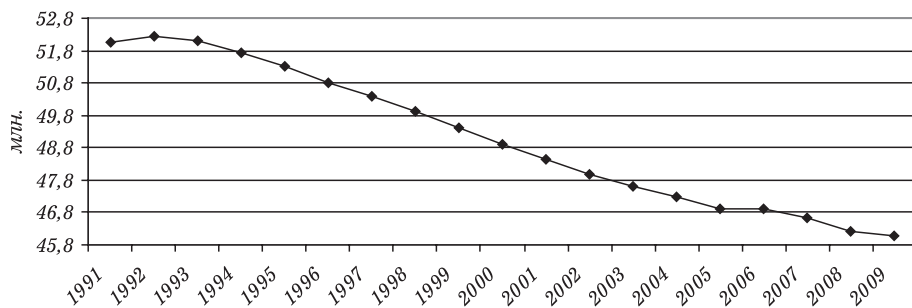


Рис. 9.1: Численность населения Украины по годам

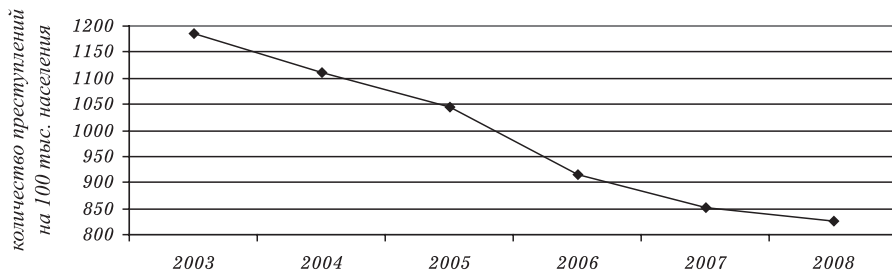
блем в правоохранительной системе обусловлено, в первую очередь, протекционизмом в организационно-кадровой работе, фактами распространения карьеризма и конъюнктурности, бюрократизацией, податливостью правоохранительной системы политическому влиянию и, что очень принципиально, – слабостью демократического гражданского контроля со стороны общества над деятельностью правоохранительных органов.

Нельзя подходить к реформированию системных вопросов только за счет кадровых изменений. Увольнение всего руководящего состава, а также их подчиненных, и набор новых кадров на их места приведет только к ухудшению общего состояния в правоохранительной деятельности, внутренней безопасности и национальной безопасности Украины. За последние 4-5 лет наблюдается не совсем здоровая тенденция, когда с назначением нового Генерального прокурора, Министра внутренних дел, главы ГНА Украины начинается массовая перетасовка кадров: меняются все заместители руководителя центрального аппарата, начальники главков, руководители областных звеньев, управлений и отделов, до горрайначальников соответствующих служб. Увольнять специалистов всех уровней необходимо только по профессиональному признаку. Большинство реализованных или предлагаемых административно-управленческих новаций недостаточно влияет на реформирование правоохранительной системы, о чем свидетельствует отсутствие положительных качественных сдвигов в ее функционировании, следствием чего являются многочисленные обращения граждан в высшие властные инстанции с жалобами на незаконные действия или бездеятельность правоохранителей, их своеволие, грубость и неуважение к человеку, а то и с просьбой защитить их от работников правоохранительных органов. Безусловного решения требует комплекс вопросов социальной и правовой защиты сотрудников правоохранительных органов, повышение их мотивации относительно качества кадровой политики.

Численный состав работников МВД Украины должен зависеть не только от количества населения, но и территории Украины. Кадровые вопросы очень остро стоят перед МВД Украины, и они нуждаются в быстром решении, но рассматривать комплексную проблему кадрового обеспечения в этой статье не целесообразно.

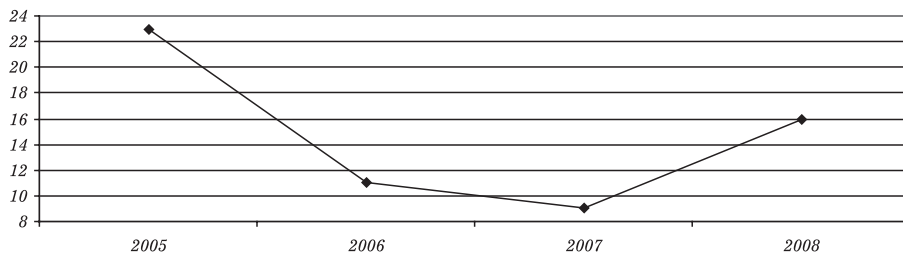
Другой глобальный вопрос на сегодня, который необходимо учитывать при анализе перспектив реформирования правоохранительной деятельности, – это всемирный экономический кризис. К сожалению, экономический кризис среди всех европейских стран более существенно повлиял на Украину. Основное действие кризиса привело в секторе экономики к инфляции, снижению темпов роста валового продукта, увеличению безработицы, относительному снижению заработной платы и т.п. С точки зрения правоохранительных органов кризисные явления привели к социальным неурядицам, росту уровня преступности в первом полугодии на 15%, уменьшению финансирования органов и подразделений внутренних дел, ухудшению материального обеспечения. Существуют серьезные вопросы относительно материально-технического, финансового и другого обеспечения деятельности правоохранителей.

В результате экономического кризиса возрастает социальное напряжение не только в стране, но и в правоохранительных органах. В конечном счете, происходит ухудшение условий несения службы работниками милиции, а это уже существенный фактор влияния на изменения в системе МВД. Прежде всего, это влияет на противодействие преступности, хотя в последнее время фиксируется снижение уровня преступности (Рис. 9.2).

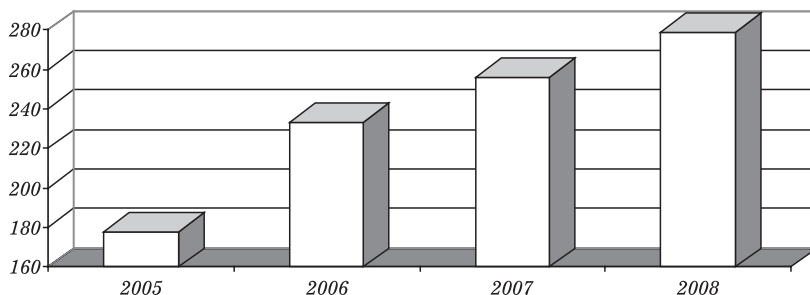


**Рис. 9.2: Коэффициент преступности в Украине по годам**

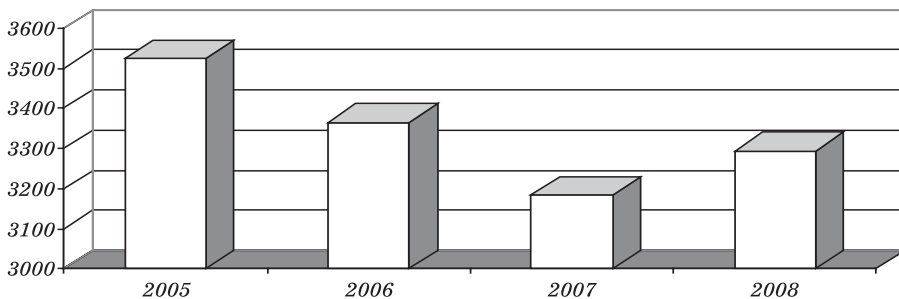
На этой стадии возникает необходимость глубокого анализа состояния преступности в Украине с целью дальнейшего реформирования правоохранительной системы. Основные показатели правоохранительной деятельности в Украине имеют положительную динамику, но необходимо учитывать любые тенденции и изменения в этой сфере. Прежде всего, необходимо учитывать негативные тенденции с целью улучшения состояния дел, рассмотреть их причины, состав, возможное дальнейшее развитие. Для этого необходимо внедрить системный подход к накоплению информации, анализу, оценке обстановки, расчетам и т.д. Концептуальные изменения в правоохранительной системе не возможны без рассмотрения основных тенденций в мире, Украине, правоохранительных органах, преступном мире. На рисунках 3-7 представлены некоторые негативные тенденции в совершении преступлений в Украине.



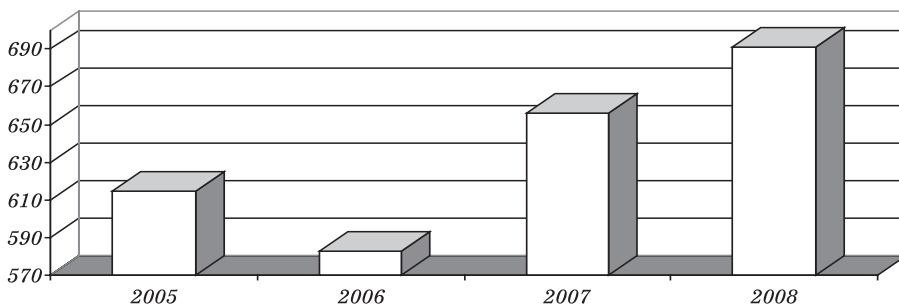
**Рис. 9.3: Создание преступных организаций**



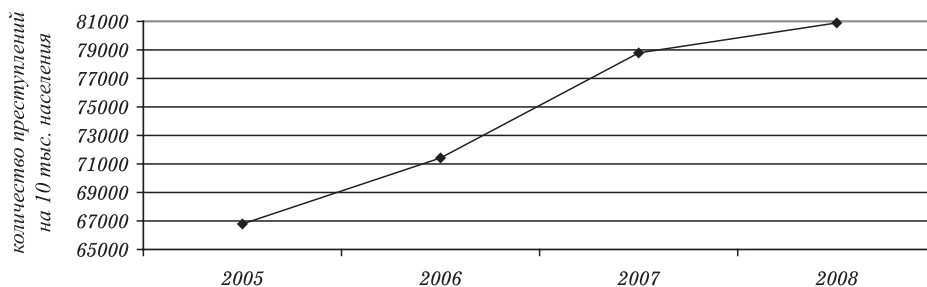
**Рис. 9.4: Незаконное лишение свободы или похищение человека**



**Рис. 9.5: Преступления, совершенные в сфере банковской деятельности**



**Рис. 9.6: Преступления, совершенные в сфере высоких информационных технологий**



**Рис. 9.7: Уровень преступности на 10 тыс. населения небольшой тяжести**

Уже сейчас видна одна существенная тенденция в совершенных преступлениях: увеличивается уровень преступности в высокотехнологических сферах (информационные технологии, банковская система), а также растет количество преступлений хорошо спланированных, подготовленных, к подготовке которых привлечены специалисты, в том числе и правоохранители (похищение людей, создание организованных преступных групп). Это очень серьезные проявления: речь идет о существенном «профессиональном росте» преступного мира. Преступный мир постоянно совершенствуется, изменяется социально, экономически, психологически и технически.

Как показал опрос работников милиции, 90% считают, что техническое вооружение преступного мира лучше, чем правоохранительных органов. На усиленные темпы роста организованной преступности правоохранительные органы Украины пока не могут сейчас адекватно реагировать.

В то же время на рисунке 9.7 видно, что каждый год наблюдается увеличение количества преступлений небольшой тяжести. Это происходит за счет смены приоритетов правоохранительной деятельности, особенно в последние годы. Руководство государства и правоохранительных органов постоянно утверждает, что необходимо усилить, а потом и вовсе сосредоточиться на раскрытии резонансных и громких дел, на раскрытии деятельности преступных групп, на преступлениях, которые наносят значительный экономический ущерб. Милиция сориентировалась на эти дела и недооценивает значение мелких преступлений, на которых «плана» не сделаешь.

Отсюда возникает острая необходимость дальнейшего реформирования правоохранительной системы, определения системы приоритетов правоохранительной деятельности. Для каждого работника милиции должна быть понятна «система координат», где он выполняет свои служебные обязанности. В прошлом году, по поводу принятия проектов Постановления и Закона, а также обсуждения других вопросов, касающихся реформирования правоохранительной системы в нашем государстве, состоялась пресс-конференция народных депутатов Украины – Святослава Олейника и Василия Грицака, где они презентовали приоритеты деятельности правоохранительных органов. Постановлением предполагается утверждение таких приоритетных направлений в деятельности правоохранительных органов:

1. Защита человека (его жизни и здоровья, чести и достоинства).
2. Законность при использовании бюджетных средств.
3. Борьба с коррупцией.
4. Обеспечение интересов территориальной общины в процессе реализации права коммунальной собственности.
5. Охрана труда.

Требуют решения и более принципиальные и системные недостатки. Так, в Украине не существует четкого законодательно закрепленного перечня правоохранительных органов. Более-менее общий перечень зафиксирован в ст. 2 Закона Украины «О государственной защите работников суда и правоохранительных органов». Поэтому кажется логичным отнести к правоохранительным органам именно те, которые в своей постоянной деятельности и по существу основных задач реализуют функции охраны нарушенных прав и правоприменения относительно их восстановления и осуществляют повседневную защиту прав, свобод и интересов граждан от разнообразных преступных посягательств.

Правоохранительная деятельность – понятие многомерное и существует целый ряд министерств и ведомств, у которых есть задачи в этой сфере, и должно быть последовательное распределение полномочий; кроме того, есть участки, где ответственность накладывается. Если это делается последовательно, экономично и целесообразно, системно, то это требует довольно мощного координационного механизма.

Однако, существует определенная проблема, возникшая еще в советские времена. Проблема состоит в чрезмерном нормативном закреплении деятельности всех без исключения органов и должностных лиц государственной власти. Поэтому главной задачей любого реформаторства яв-



ляется принятие соответствующего нормативно-правового акта, который бы на бумаге урегулировал существующие проблемы, и как эти нормы будут действовать в практической деятельности.

Основными целями реформирования правоохранительной деятельности являются:

- кадровый вопрос;
- анализ составляющих, которые влияют на правоохранительную деятельность;
- определение основных приоритетов;
- определение основных результатов реформирования;
- нормативная база;
- ликвидация дублирования функций разными правоохранительными органами;
- построение системы по европейским стандартам организации и эффективности.

Система оценки правоохранительной деятельности должна учитывать не только такой, безусловно, важный показатель, как раскрытие преступлений, а и включать нагрузку на работников (а значит и уровень кадрового обеспечения органа), общественное мнение об отдельных сторонах деятельности органов внутренних дел.

Следующий большой вопрос, который необходимо учитывать как при дальнейшем реформировании правоохранительной деятельности, так и при определении ее эффективности, это уровень доверия населения к правоохранительным органам. Уровень доверия населения к социальным институтам является важным показателем легитимности и эффективности государственной власти. Принятая коллегией МВД Украины Программа формирования положительного имиджа милиции Украины на 2003-2007 годы рассматривала, прежде всего, усилия по реформированию системы МВД. Необходимость наведения надлежащего порядка в деятельности милиции осознает и большинство личного состава органов внутренних дел, что прибавляет уверенности в правильности избранного пути.

Все органы и ветви власти, организации, формирования, ведомства ориентируются в своей эффективности за счет определения степени доверия к ним. Чем выше уровень доверия, тем выше оценивается эффективность работы. Одним из критериев эффективности деятельности милиции может выступать общественное мнение. Социологическая наука часто выступает как социальная технология, дающая возможность оценить ситуацию в определенной сфере, осуществить мониторинг явления и выработать на этой основе практические рекомендации по усовершенствованию деятельности социальной организации, выделить категории людей по степени доверия к социальному институту.

**Таблица 9.1. Рейтинг доверия к социальным институтам и субъектам в мире в 2002 году**

<b>Уровень и рейтинг доверия к: Часть лиц, которые испытывают некоторое или значительное доверие</b>	
армии	69
негосударственным общественным организациям	59
системе образования	62
ООН	55

---

религиозным институтам	57
полиции	57
системе здравоохранения	57
Мировой организации торговли	44
правительству	50
СМИ	49
профсоюзам	47
Мировому банку	43
системе правосудия	47
Международному валютному фонду	39
транснациональным компаниям	39
большим национальным компаниям	42
парламенту	38

---

Как видно из таблицы 9.1, полиция в мире имеет достаточно высокий уровень доверия среди населения стран мира. В странах Европейского Союза со стороны населения присуще доверие, прежде всего, к институтам безопасности, обеспечивающим стабильность в стране (армия и полиция). Доверие населения к полиции в странах Западной и Северной Европы объясняется традиционно высоким правосознанием, результативностью и производительностью (адекватностью расходов бюджета) правоохранителей.

О важности такого феномена, как доверие, и его измерения свидетельствует повестка дня Мирового экономического форума в швейцарском Давосе в 2003 году, на котором компания "Геллап Интернэшнл" (США) презентовала данные исследования общественного мнения. Было опрошено около 36,000 респондентов в 47 странах мира. Результаты социологического опроса "Голос народа" (2002 год) свидетельствуют, что полиции в мире доверяют 57% населения (6 место в рейтинге из 17 социальных институтов). Показатель доверия, наряду с другими объективными (статистическими) сведениями, содержится в Комплексной системе оценки деятельности органов внутренних дел и отдельных подразделений, внедренной с 2002 года в Российской Федерации. Руководство польской полиции обращает внимание на результаты социологических опросов (общегосударственных, региональных, тематических), проводимых независимыми исследовательскими организациями. На государственные органы, в частности полицию, возлагается ряд социально ориентированных функций. Для проверки качества работы правоохранителей в Европе, США и некоторых других странах мира внедрены независимые опросы. В городах Австрии и Германии полиция выступает инициатором исследований общественного мнения по вопросам доверия к правоохранителям, их имиджу и т.п.

Ряд международных социологических проектов включает в опросники вопросы о доверии к полиции. В Европе, в частности, под эгидой Евросоюза реализовано два проекта – "Евробарометр" (с 1972 года) – социологический опрос около 1.000 респондентов в каждой стране Евросоюза, который прово-

дится дважды в год, и "Кандидаты на вступление в Европу" (с осени 2001 года), который осуществляется ежегодно с аналогичной выборкой.

Согласно результатам "Евробарометра", в 13 странах-кандидатах полиция имела почти в полтора раза меньшее доверие (42%), чем в действующих членах ЕС (65%). В частности, Мальта (70%), Турция (69%), Кипр (58%) Венгрия (54%), Эстония (47%), Болгария (45%), Польша (43%), Румыния (40%), Словения (37%), Чехия (35%), Латвия (34%), Словакия (32%), Литва (31%). Проект "Новый европейский барометр" (1998-2001 годы) включает опрос населения трех стран Балтии и четырех стран, принадлежавших к бывшему Советскому Союзу, а также девяти стран с переходной экономикой. Согласно данным этого проекта, полиции (милиции) доверяют 20% населения Беларуси, 31% – Болгарии, 19% – Эстонии, 27% – Латвии, 26% – Литвы, 24% – Молдовы, 36% – Польши, 13% – России, 24% – Румынии, 24% – Сербии, 21% – Словакии, 30% – Словении, 29% – Венгрии, 17% – Украины, 47% – Хорватии, 40% – Чехии (средний показатель составляет 27%). Данные "Евробарометра" на протяжении последних двух лет свидетельствуют, что наибольшим доверием у жителей Евросоюза пользуются армия и полиция. В частности, полицию поддерживает свыше 60% респондентов (первое или второе место в рейтинге среди 14 социальных институтов).

Если сравнить уровень доверия к милиции относительно других властных структур, то ей доверяют несколько больше по сравнению с Верховной Радой или президентом и немного меньше по сравнению с армией. В целом доверия ко всем институтам власти респонденты не испытывают. Опрос "Отношение граждан Украины к институту выборов и намерения относительно участия в выборах", проведенный Центром Разумкова (апрель-май 2004 года), показал, что милиция получила 3,62 балла по шкале от 0 до 10 (чем лучше отношение – тем выше была оценка). Аналогичные шкалы (0 – полнейшее недоверие, 10 – полное доверие) использовались в "Европейском социальном исследовании" (2005 год). Средний балл доверия к полиции (милиции) населения Финляндии – 8,0, Дании – 7,9, Исландии – 7,3, Норвегии – 7,1, Швейцарии – 6,9, Ирландии – 6,6, Германии – 6,5, Люксембургу – 6,5, Швеции – 6,5, Австрии – 6,2, Великобритании – 6,1, Нидерландов – 6,0, Греции – 6,0, Испании – 5,9, Бельгии – 5,8, Эстонии – 5,7, Франции – 5,6, Венгрии – 5,2, Португалии – 5,1, Словении – 4,7, Польши – 4,6, Словакии – 4,3, Чехии – 4,2, Украины – 3,3 (в среднем, по указанным странам уровень доверия по десятибалльной шкале составляет 5,9 балла).

В Украине рейтингом доверия к социальным институтам, в частности и к милиции, интересуется ряд аналитических учреждений, прежде всего Институт социологии Национальной академии наук Украины, компания "СОЦИС", Центр "СОЦИОПОЛИС". Данные мониторинговых исследований Украинского института социальных исследований и Центра "Социальный мониторинг" свидетельствуют, что в декабре 2004 года в той или иной мере милиции доверяло 39% (прокуратуре – 38%, СБУ – 42%), марте 2005 – 38% (соответственно прокуратуре и СБУ – 36% и 48%), мае 2005 года – 36% (36% и 45%), августе-сентябре 2005 года милиции доверяло 38% (прокуратуре – 34%, СБУ – 44%). Согласно данным Института социологии Национальной академии наук Украины за прошедшие 11 лет (1994-2005 гг.) часть лиц, которые в той или иной мере доверяют милиции, составляла 10-14%. В декабре 2007 года граждане Украины преимущественно не доверяли органам государственной власти и государственным учреждениям. Больше всего граждан не доверяют правоохранительным органам: милиции (баланс доверия-недоверия составляет –38%), судам (– 37%) и прокуратуре (– 30%). Конституционному суду тоже преимущественно не доверяют (–22%). Несколько меньшие показатели недоверия к Верховной Раде (–19%), Президенту Украины (–17%), местной власти (–15%) и правительству (–14%).

Уровень доверия к милиции в целом влияет на уровень доверия к отдельным службам. При измерении связи уровня доверия к ОВД с уровнем доверия к следователям, ППС, уголовному розыску, ГАИ, участковым, коэффициент корреляции Пирсона равняется 0,6 во всех случаях. Таким образом, население практически не различает службы, и оценка одного подразделения, с работой которого люди чаще всего сталкиваются (а это, как правило, ППС и ГАИ), переносится на другие подразделения и органы внутренних дел в целом. На доверии к ОВД практически не сказываются социально-демографические характеристики респондентов. Уровень доверия к отдельным службам тех респондентов, которые контактировали с этими службами, по сравнению с данными общего массива, является более низким (таблица 2). Степень доверия к разным службам ОВД отражена в таблице в виде индекса, который колеблется от -1 (отсутствие доверия) к +1 (полное доверие).

**Таблица 9.2. Уровень доверия к разным службам ОВД у респондентов, которые контактировали с этими службами**

Подразделения ОВД	Индекс доверия
ППС	-0,37
ГАИ	-0,35
Следственный отдел	-0,12
Уголовный розыск	+0,02
Участковые инспекторы	+0,07

Низкая оценка работы правоохранительных органов является специфической чертой сознания респондентов, переживших общественную трансформацию, особенно республик бывшего СССР. Правоохранительную систему большинство граждан воспринимали как механизм репрессий и давления государства и его отдельных представителей на экономических конкурентов и политических оппонентов. Углубленный статистический анализ данных, собранных Институтом социологии НАН Украины, подтвердил, что структура доверия к разным институтам является многомерной. Если человек в целом доверяет органам государственной власти, он доверяет и милиции. Недоверчивое отношение к милиции имеет и свои исторические корни (ассоциация с репрессивным органом), более 20% предпринимателей относятся к этому правоохранительному органу как к препятствию. Кроме того, произошло большое количество резонансных преступлений, а если не преступлений, то событий, оставшихся без ответа. Появилось много примеров, когда к преступлениям были причастны люди, работающие или работавшие в правоохранительных органах. К тому же и повседневные контакты, которые имеют граждане нашего государства с представителями правоохранительных органов, не прибавляют оптимизма относительно того, что эти учреждения призваны защищать граждан.

По данным отечественных репрезентативных опросов, милиция почти всегда получала низкие оценки доверия населения. Довольно постоянное значение этого показателя тяжело интерпретировать в связи с оценкой милиции. Лучше обратить внимание на такие аспекты общественного мнения, как конкретные факты деятельности милиции, удовлетворенность ее работой, качество предоставления ею услуг и т.п. Порядок оценки деятельности органов внутренних дел Украины

в общем виде должен был бы включать анализ основных статистических показателей борьбы с преступностью (определенный с соблюдением регистрационной дисциплины), результатов исследований общественного мнения, качественную характеристику состояния противодействия криминалитету в стране и ее регионах.

Уровень доверия населения к любому органу или ведомству почти всегда ассоциируется и зависит от их коррупции. Коррупция среди правоохранителей также не раз становилась источником негодования для населения, эти вопросы неоднократно обсуждались руководством страны, МВД. Население очень отрицательно воспринимает коррупцию в рядах МВД. Например, в рамках проекта "Голос народа" осуществлялось исследование установок населения разных стран относительно коррупции. Респондентам предлагалось избрать учреждение, в котором было бы целесообразно устранить коррупцию в первую очередь. Почти треть респондентов (29,7%) желала бы уменьшить коррупцию в политической сфере, 13,7% – в судах, 11,5% – в милиции, 8,4% – в сфере медицинских услуг, 7,5% – в системе образования, 7% – в сфере лицензирования бизнеса, 5,2% – в налоговых органах, 4,2% – в таможенных органах, 4,1% – в коммунальной системе (телефонная служба и т.п.), 3,3% – в паспортно-иммиграционной службе, 3,1% – в частном секторе.

Интересно влияние уровня доверия на стереотипы, которые разделяются населением о милиции. В целом можно сказать, что чем больше доверяют люди милиции, тем более положительным является образ милиции в их сознании. В таблице (Таблица 9.2) предоставлены индексы отличия милиции от других профессиональных групп по ряду критериев с точки зрения респондентов. Критерии оценки: -1 – отличие милиции в худшую сторону, +1 – в лучшую сторону. Как видно из таблицы стереотип милиционера-взяточника находится на первом месте.

**Таблица 9.3. Влияние доверия к милиции на образ ОВД в массовом сознании**

<b>Отличие работников милиции от других профессиональных групп</b>	<b>Уровень доверия</b>		
	<b>Низкий</b>	<b>Средний</b>	<b>Высокий</b>
По уровню взяточничества	-0.49	-0.2	-0.04
По уровню агрессивности	-0.45	-0.27	+0.04
По напряжению и опасности работы	-0.17	-0.17	-0.27
По связям с преступным миром	-0.19	-0.03	+0.06
По уровню пьянства	-0.19	+0.11	+0.17
По уровню жизни	+0.16	+0.1	-0.09

Коррупцию победить невозможно, но можно создать такую ситуацию, в которой отпадает потребность в коррупционных действиях. Кроме того, необходимо изменить отношения в плоскости общество–государство в этой сфере, а именно: демонополизировать право государства на право единственной точки зрения в сфере безопасности и обороны.

С учетом вышесказанного об имидже и уровне доверия можно определить общую цель в реформировании правоохранительных органов:

- преобразование правоохранительных органов с механизма преследования и репрессий в механизм защиты и восстановления нарушенных прав граждан;
- возрождение доверия к ним, как к главному правозащитному элементу государства;
- ликвидация или уменьшение в них уровня коррупции.

Отсутствие устоявшегося имиджа правоохранительных органов имеет как положительные, так и отрицательные стороны. В качестве положительных моментов – возможность конструирования благоприятного и удобного имиджа работника милиции. К отрицательным моментам можно отнести то, что представления о правоохранительных органах имеют противоречивый и стихийный характер.

Среди основных путей преодоления недоверия населения можно выделить такие: более эффективную работу правоохранительных органов в сфере поддержки общественного порядка и раскрытия преступлений. Второе – повышение информированности населения о деятельности силовых структур, коллективных мерах безопасности и ситуации по месту проживания. Повышение авторитета органов внутренних дел путем устранения отрицательных факторов в их деятельности, демонстрация всего наилучшего, что есть в милиции, укрепление партнерских отношений с населением. Конечно же, в этом должны принимать участие и СМИ, которым следовало бы ориентироваться не только на сенсационный подход, а и на рабочие моменты. На сегодняшний день СМИ ориентированы именно на сенсационный подход, способствующий культивированию страха среди определенных слоев населения.

Значительное внимание отводилось созданию положительного общественного резонанса вокруг деятельности органов внутренних дел, повышению престижа милицейской профессии. С этой целью совместно с редакцией “Рабочей газеты” проведена акция “Твой участковый”. Существенно способствовало улучшению имиджа милиции проведение брифингов, пресс-конференций и “круглых столов” с участием руководства ГУМВД, УМВД в регионах. Подтвердили свою эффективность показательно-развлекательные мероприятия милиции, размещение на рекламных щитах фотоматериалов профилактического и презентационного характера в местах массового пребывания граждан. Авторитет милиции определяется не только ее профессиональной деятельностью, но и внешним видом и культурой каждого конкретного милиционера.

Последней составляющей, которую мы рассмотрим в этой статье, является ведомственное образование и научная основа реформирования правоохранительной системы. Уровень образования специалистов оказывает непосредственное влияние на результаты их работы и на отношение к ним населения. Современное состояние развития ведомственной науки системы Министерства внутренних дел характеризуется укреплением научного обеспечения деятельности правоохранительных органов, наличием постоянных связей между национальными и зарубежными научно-образовательными учреждениями, формированием многочисленных научных школ, повышением количества и качества научных исследований, посвященных как общетеоретическим, так и прикладным проблемам деятельности органов внутренних дел. Ныне система образования в органах внутренних дел включает в себя 12 высших учебных заведений, имеющих стабильную тенденцию относительно развития и совершенствования.

Очень просто изменить политику или несколько нормативных документов, но непросто изменить рабочую культуру силового министерства. Здесь возникает вопрос о возможности общества



знать, какие решения принимаются в министерстве, кем они приняты и каковы последствия принятия этих решений. Кроме того, очень тяжело осуществить реформирование с людьми, которые не обучены в открытой правовой культуре, которые равнодушны к реформам или враждебно настроены к реформе. Поэтому одна из задач власти – создание критической массы новых специалистов, которые являются сторонниками реформы и которые знают для чего эту реформу проводить.

Несмотря на разветвленность сети, современное состояние научных учреждений и высших учебных заведений в системе правоохранительных органов обуславливает необходимость усиления координации научной и научно-технической деятельности для решения общегосударственных задач борьбы с преступностью, обеспечения общественной и государственной безопасности, устранения дублирования научной тематики, нерационального использования научного потенциала.

Образование в правоохранительных органах также принципиально не менялось, внедрение болонского процесса в высших учебных заведениях только породило новые вопросы. Система высшего образования МВД является главным рычагом реформирования. Каждый год молодые специалисты после окончания высших учебных заведений попадают в главные управления, городские управления, районные участки милиции для дальнейшего несения службы. От молодых специалистов зависит понимание необходимости реформирования, способов достижения поставленных задач. Необходимо помнить, что в органы внутренних дел приходят граждане Украины, которые не отличаются от рядовых граждан. С учетом темы статьи, задача системы образования МВД – подготовить будущего правоохранителя к дальнейшим реформам. Не понятно уменьшение учебного времени, исчезновение нормативных учебных дисциплин, сокращение времени первичной подготовки и повышения квалификации и переподготовки.

Отношение к научной основе реформирования было отображено в распоряжении Кабинета Министров Украины от 16 ноября 2002 года N 649-р «Об утверждении Концепции реформирования научной и научно-технической деятельности в системе правоохранительных органов». Основная цель реформирования – обеспечение концентрации и повышение эффективности использования научного потенциала для функционирования правоохранительной системы путем создания эффективного механизма взаимодействия ее субъектов, внедрения эффективной системы координации научной и научно-технической деятельности, создания надлежащих условий для внедрения результатов научных исследований в практику. Таким образом, проблема реформирования научной и научно-технической деятельности в системе правоохранительных органов является комплексной и разноплановой.

Результаты научных исследований должны постоянно обнародоваться и обсуждаться. Например, Национальный институт проблем международной безопасности вместе с комитетами Верховной Рады Украины по вопросам законодательного обеспечения и правоохранительной деятельности, а также национальной безопасности и обороны, Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами проводит серию “круглых столов” и конференций, посвященных реформированию сектора безопасности, в том числе и реформированию правоохранительных органов. Концепция или стратегия, которая будет выработана СНБО, решения МВД должны широко освещаться в СМИ и обсуждаться в широких научных и экспертных кругах.

Реформирование должно охватывать все уровни функционирования правоохранительных органов; оно должно быть комплексным и системным с привлечением различных механизмов и инструментов. Одним из таких инструментов является широкое привлечение научного и экс-



пертного сообщества, общества в целом к обсуждению проблемы, демократический гражданский контроль над деятельностью правоохранительных органов со стороны граждан и общественных организаций.

Мы исходим из того, что в современных условиях наука в правоохранительных органах (МВД, СБУ, Прокуратуре, ГНА) призвана носить не ведомственный характер, а быть неотъемлемой, полностью интегрированной частью общей науки, которая реализуется через соответствующую систему учебных заведений высшего уровня аккредитации и научно-исследовательских учреждений.

Основными целями реформирования правоохранительной деятельности в сфере ведомственного образования и научно-исследовательской деятельности можно считать:

- определение основной концепции реформирования;
- выработка новых форм, методов и методик;
- объединение результатов научных исследований с практической деятельностью;
- подготовка нормативной базы;
- подготовка будущего правоохранителя.

Споры о необходимости реформирования правоохранительной системы нет, наоборот, существует утверждение, что реформа правоохранительной системы является предпосылкой любых других реформ в Украине. Однако, для нормального хода, развития и событий реформирования необходимо выполнить простые требования:

- научный подход к реформированию;
- соответствие реформ требованиям государственного, европейского и международного законодательства;
- последствия реформирования должны быть подчинены общей цели, которая должна быть прозрачной и понятной для граждан страны;
- реформы в правоохранительных органах должны быть скоординированы и интегрированы с ведомственными планами и программами;
- предусмотрение соответствующего финансирования и материально-технического обеспечения на проведение реформ.

Дальнейшие пути реформирования правоохранительной деятельности в Украине зависят от большого количества факторов и составляющих, как внутренних, так и внешних. Ситуация в стране и мире нуждается в постоянном корректировании требований, способов, методов и методик достижения положительных результатов реформирования. Обществу за годы независимости требуются более коренные изменения, особенно в правоохранительной сфере. Защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан от противоправных посягательств в независимой Украине должны осуществлять специалисты высокого уровня, культурные и воспитанные милиционеры. В аналитических научных и научно-исследовательских работах на тему реформирования правоохранительной деятельности можно глубоко рассмотреть все составляющие и определить основные пути дальнейшего хода реформирования.

## Использованная литература:

1. Бандурка О.М., Соболев В.О., Московец В.І. Партнерські взаємовідносини між населенням і міліцією: Підручник. – Х., 2003. – 348 с.
2. Бизнес-среда в Украине. // Международная финансовая корпорация, 2003.
3. Бова А.А. Проблема довіри населення України до міліції (соціологічний аналіз) // Молода нація. Альманах. – 1999. – Вип. 6.
4. Бова А. Довіра до соціальних інститутів: крос-національні зіставлення // Соціальна психологія. – 2004. – № 2 (4). – С.90-99.
5. Венедиктов В.С., Зозуля І.В. Проблеми реформування системи МВС України. –Ужгород: ВАТ “Патент”. 2005.
6. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики суду в діяльності органів внутрішніх справ України. – К.: Цифра, 2008. – 324 с.
7. “Іменем закону”. Віктор Ющенко: “Моя мета – створити міліцію, до якої йшла б людина” // Іменем закону. – 2005. – серп. – № 31/5469.
8. Ильичев Г. Кадры решают все // Известия. Украина. – 2005. – 11 нояб. – № 205.
9. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 1998. – 194 с.
10. Криворучко Л.С. Удосконалення професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ до дій в екстремальних умовах // Наше право. – 2005. – № 4. – С. 102 – 105;
11. Криворучко Л.С. Організація професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ до дій в екстремальних умовах: Дис...канд. юрид. Наук: 12.00.07. – Х., 2008. – 209 с.
12. Патнам Р.Д. Творення демократії: Традиції громадянської активності в сучасній Італії. – К., 2001.
13. Права людини у діяльності міліції: Навч. посібник/ За заг.ред.проф. О.О.Погрібного. – Х.: ХНУВС, 2006. – 216 с.
14. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: процес і прогрес / За ред. М.Капаріні, О.Мареніна. – К., 2005. – 296 с.
15. Римаренко Ю.І., Кондратьєв Я.Ю. Політичний вибір діяльності Міністерства внутрішніх справ України (Відповідь на виклики 21 століття). – К., 2003. – 291 с.
16. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. – СПб.: СПб. университет МВД России, 2000. – 288 с.
17. Українське суспільство – 2003. Соціологічний моніторинг / За ред. В. Ворони, М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2003.
18. Eurobarometer 59. Public opinion in the European Union. June 2003. First Results. – European Commission, 2003.
19. Eurobarometer 2004.1. Public opinion in the acceding and candidate countries. May 2004. First Results. European Commission, 2004.

# «Другие» военные формирования в Украине

Леонид Поляков

### Введение

В 1991 году Советский Союз оставил Украине фрагменты своих трех основных структур безопасности: Министерства обороны, Министерства внутренних дел (МВД) и Комитета государственной безопасности (КГБ). В отличие от многих других посткоммунистических стран, которые распустили бывшие милитаризованные спецслужбы, Украина решила строить собственный сектор безопасности на базе советского наследия. За годы независимости каждый из наследников тех трех огромных советских структур пережил в общем похожую эволюцию, характеризовавшуюся распадом на многочисленные мелкие компоненты и медленной демилитаризацией.

Не было проблем, связанных с отделением войск Гражданской обороны и железнодорожных войск от Министерства обороны и их подчинением Министерству по вопросам чрезвычайных ситуаций и Министерству транспорта соответственно. Оба формирования не имеют внутренних политических функций безопасности, и сегодня уже или полностью трансформированы, как бывшие войска Гражданской обороны (в военизированные профессиональные подразделения), или скоро будут трансформированы, как бывшие железнодорожные войска (в данное время – Государственная специальная служба транспорта<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Это военное формирование не обсуждается в данном исследовании, поскольку сегодня практически нет оснований держать Государственную специальную службу транспорта в нынешнем статусе или даже рассматривать ее как структуру безопасности вообще. Служба постепенно сокращает свою текущую численность около 8 тысяч человек, а ее превращение в более гражданскую структуру, на подобие бывших войск Гражданской обороны, является только вопросом времени. Также в Украине есть несколько других силовых структур, таких как Государственный департамент по вопросам исполнения наказаний или Государственная таможенная служба, которые либо вообще не имеют, либо имеют очень отдаленное сходство с «военными формированиями» и поэтому не анализируются в этом исследовании. Тем не менее, некоторые бывшие «другие» военные формирования, хотя *формально* и сменили статус с «военного формирования» на «правоохранительный орган специального назначения» или на «центральный орган исполнительной власти со специальным статусом», однако сохраняют достаточно бывших милитаризованных признаков для того, чтобы рассматривать их здесь как *по-сути* «военные формирования».

Но трансформация бывших советских внутренних войск МВД и нескольких фрагментов бывшего КГБ, у которых было много функций по контролю над населением, в том числе политической элитой и военными, кажется, происходила намного медленнее, а их наследники все еще способны спровоцировать напряженность и политические конфликты.

Структурно, сектор безопасности современной демократической страны также в общем состоит из трех основных составляющих: обороны, разведки и правоохранительных органов. Однако, в современной Украине границы между этими составляющими размыты, они сохранили больше элементов советского наследия, чем приемлемо для демократического государства. Бесперывная политическая борьба за контроль над структурами внутренней безопасности, а также остатки милитаризованной советской традиции в значительной мере способствовали реформированию сектора безопасности Украины. Поэтому важными следующими мерами реформирования сектора безопасности Украины, которые требуют несколько большего внимания, если членство в ЕС и НАТО действительно желательны, должны стать не только реформы Вооруженных Сил, но и всех "других" военных формирований.

В постсоветской теории, сформировавшейся в Украине и некоторых других странах СНГ (Беларусь, Казахстан и Россия), Вооруженные Силы и "другие военные формирования" входят в состав "Военной организации государства"<sup>2</sup>. При этом, эти "другие" военные формирования, как правило, имеют двойственный характер: в то время, как им действительно определены некоторые вспомогательные оборонные задачи, юридически по своему основному назначению они являются правоохранительными (или разведывательными) органами.

Хотя соседи на западе, бывшие члены Варшавского договора, а теперь члены ЕС и НАТО, уже трансформировали аналогичные структуры, Украина все еще должна пройти определенное расстояние, чтобы завершить их преобразование в соответствии с общепринятыми демократическими стандартами. Это касается, прежде всего, Службы безопасности Украины (СБУ), внутренних войск МВД, Государственной пограничной службы, Управления государственной охраны (безопасность высших должностных лиц) и других.

Признаком украинских "других" военных формирований сегодня является то, что они и не "военные", и не "гражданские". В 2008-2009 годах процесс их трансформации представлял собой смесь "реформы первого поколения" (реструктуризация и изменение подчиненности) и "реформы второго поколения" (с акцентом на укрепление внутренней структуры и процедурные усовершенствования). Многие источники, в том числе и публикации Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС), определяют военные формирования, не принадлежащие собственно к вооруженным силам, как "парамилитарные" (paramilitary) – которые являются "чем-то другим, нежели военные", но очень похожим на военные. Некоторые украинские структуры безопасности, несмотря на их специальный статус, пока что тоже могут быть охарактеризованы как "другие" военные формирования. Этот термин был выбран, чтобы подчеркнуть существующее украинское явление, когда есть Вооруженные Силы Украины и восемь(!) других официальных структур безопасности (причем, здесь не учитываются милиция

<sup>2</sup> В Украине термин "военные формирования" закреплен в Конституции, а термин "Военная организация" – в действующем законодательстве.

МВД, налоговая милиция, подразделения МЧС, авианадзор и т.п.), в которых персонал официально не только по наличию формы, званиям (военным или специальным, которые такие же, как и военные), но и по правовому статусу и социальным льготам практически эквивалентны тем, кто служит в Вооруженных Силах. В контексте данного исследования, название “другие” военные формирования подчеркивает их *недостаточно реформированный* и, вместе с тем, их *милитаризованный* характер, свидетельствующий о необходимости продолжения реформ.

Это исследование рассматривает одну из наиболее актуальных практических проблем на нынешнем этапе реформирования сектора безопасности в Украине, т.е. статус “других” военных формирований и состояние демократического контроля над их деятельностью сквозь призму таких трех общих контекстов:

- политический;
- безопасности;
- лучший опыт других стран.

Соображения основываются на предположении, что успешная трансформация военных формирований Украины:

- происходит под влиянием как политической среды, так и ведомственных традиций;
- является ключом к успеху в укреплении демократии в Украине;
- служит интересам национальной безопасности; и
- отвечает критериям членства в ЕС и НАТО.

Рамки этого исследования ограничены военными формированиями, многие из которых до этого времени еще не завершили “реформы первого поколения”. Их роль и место в политико-безопасностной повестке дня страны до сих пор являются противоречивыми. Соответственно, система милиции МВД, несмотря на ее военно-подобную систему специальных званий, не является предметом данного исследования, поскольку основные элементы ее структуры и функций в общем уже устоялись.

Украина успешно продемонстрировала, что она может трансформировать осколки бывшей Советской Армии в национальные Вооруженные Силы под демократическим контролем. Но наследие прошлого еще остается в недостаточно реформированных военных формированиях сектора разведки, безопасности и правоохранительной деятельности. Если страна серьезно заявляет о своем намерении вступить в ЕС и НАТО, то нет другого выбора, чем продолжать реформировать сектор безопасности и воспринимать лучший опыт этих организаций.

*Автор хотел бы высказать искреннюю благодарность за содействие в проведении этого исследования Председателю Комитета Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны Анатолию Гриценко и заместителю директора ДКВС Филиппу Флури, а также благодарность бывшему Секретарю Совета национальной безопасности и обороны Владимиру Горбулину, Председателю СБУ Валентину Наливайченко, бывшему Председателю Службы безопасности Украины Игорю Смешко и главе подкомитета по вопросам государственной безопасности Комитета Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны Алексан-*

дру Скибинецкому за их интеллектуальный вклад в теорию и практику реформирования сектора безопасности Украины, который служил автору ориентиром в этом исследовании. Высочайшая признательность высказывается также журналистам газеты "Зеркало Недели" за их неутомимые усилия по качественному освещению проблем реформирования сектора безопасности.

Автор получил важную поддержку от таких сотрудников ДКВС, как: заместитель директора по операциям Иден Коул, старший научный сотрудник Ги Ж. де Хайнин, руководитель офиса заместителя ДКВС Лоуренс Дюриг и приглашенный эксперт Теодора Фиор.

Большое спасибо тем друзьям в Болгарии, которые поделились своими мыслями и сделали вклад в исследование. Это заместитель Министра внутренних дел Соня Янкулова, бывший заместитель Министра обороны Велизар Шаламанов, бывший Председатель Национальной комиссии по безопасности Парламента Димитар Йончев, старший научный сотрудник Академии наук Тодор Тагарев, Посол Болгарии в Ираке Валери Ратчев, бывший советник Президента по вопросам национальной безопасности Николай Слатински, профессор политологии в Софийском университете Тодор Танев, старший консультант по программному обеспечению Илья Налбантов, военный атташе Болгарии в Украине Костадин Миленков.

Спасибо тем коллегам во Франции, которые также сделали важный взнос в исследование. Это директор по международным и стратегическим вопросам в Совете национальной безопасности Марион Парадас, директор Национального института перспективных исследований безопасности Пьер Монцани, президент конституционного трибунала (Принципат Андорра) Дидье Мосс, заместитель директора Делегации Министерства обороны по стратегическим вопросам Роберто Ранкет, бывшие Послы Франции в Украине Жан-Поль Везиан и Филипп де Сюремен, президент Французского института стратегического анализа Франсуа Гере, руководитель русского и украинского бюро в Делегации Министерства обороны по стратегическим вопросам Карина Стакети, первый советник посольства Франции в Украине Хьюг Фанту, атташе внутренней безопасности Франции в Украине Мишель Гербер и военный атташе Франции в Украине Алексис Виллер.

За их участие и поддержку, особая благодарность высказывается давним приверженцам реформирования сектора безопасности Украины: бывшему руководителю Офиса связи НАТО в Украине Джеймсу Грину и руководителю русских и евразийских исследований при Королевском институте международных отношений (Великобритания) Джеймсу Шерру.

## **I. Политический контекст**

### **Распределение полномочий**

В 1991 году Украина унаследовала от бывшего Советского Союза Конституцию Украинской Советской Социалистической Республики (в редакции 1978 года). Внесение изменений относительно полномочий Президента Украины в середине 1990-х годов привело к тому, что политическая система страны стала президентско-парламентской, хотя в начале независимости была отмечена довольно равномерным распределением полномочий в сфере безопасности между Президентом и Верховной Радой (Парламентом).

До этих изменений, Парламент имел право утверждать, после номинации Президентом, кандидатуры Премьер-министра, Министра обороны, Министра внутренних дел, руководителя



таможенного комитета, а также командующих Пограничных войск и Национальной гвардии. Он также имел монопольное право назначать Председателя СБУ и Генерального прокурора.

Президент был главой государства, Главой Совета национальной безопасности и Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил, в то время как Кабинет Министров в вопросах безопасности играл скорее техническую, вспомогательную роль. Политические партии были нестабильны, и им не хватало опыта демократического контроля структур безопасности. Средства массовой информации были неопытны, а гражданского общества почти не существовало. Традиции современного демократического управления в стране к тому времени также почти отсутствовали.

Распределение власти в секторе безопасности в начале 1990-х годов было довольно несовершенным и способствовало общей политической нестабильности, вызванной финансовым кризисом, сепаратистскими движениями в Крыму, возрастающей преступностью и т.п. Это усложнило внутреннюю ситуацию и вооруженные этнические конфликты в прилегающих к Украине районах, таких как Приднестровье, Абхазия и Чечня, а также обусловило целый ряд претензий к Украине со стороны некоторых ее соседей.

Такие политические обстоятельства логически создали спрос на власть, способную отстаивать суверенитет государства и обеспечить большую стабильность. Принятие в 1996 году Конституции Украины создало президентскую республику, наделив Президента огромными полномочиями. Президент получил прямой контроль над Правительством, всеми его министерствами и другими структурами, включая сектор безопасности, право назначать руководителей всех структур безопасности и утверждать положения об их функционировании. Парламент сохранил основные законодательные функции по принятию законов и бюджетов, а также право утверждать введение чрезвычайного или военного положения, в случае их объявления Президентом. Вместе с тем, он почти утратил свою функцию контроля над Вооруженными Силами и другими структурами безопасности.

Государство свой суверенитет сохранило. Тем не менее в следующие после принятия Конституции два президентских срока обстановка в сфере безопасности в Украине не стала стабильной. Несбалансированные президентские полномочия, в свою очередь, привели к коррупции, злоупотреблениям и искажениям, которые достигли кульминации в конце 2004 года в событиях так называемой Оранжевой революции, когда отдельные структуры безопасности были втянуты в политический процесс. Но необходимость усовершенствования политической системы была очевидна еще задолго до этих событий и общественная дискуссия вокруг "политической реформы" набирала силу.

Во время Оранжевой революции был достигнут политический компромисс путем принятия поправок к Конституции, с тем, чтобы дать Парламенту и Правительству более широкие полномочия за счет Президента. Парламент восстановил право назначать по представлению Президента Министра обороны, Председателя СБУ и Генерального прокурора. Он также получил исключительное право назначать Министра внутренних дел. Однако, в вопросах контроля кадровой политики и оперативной деятельности структур безопасности Украины, а не только контроля их бюджета, полномочия Парламента остались слабыми.

Полномочия Кабинета Министров по вопросам контроля структур безопасности и назначения их руководства (заместителей министров и руководителей отдельных ведомств) заметно возросли, в то время как полномочия Президента все еще оставались значительными. Президент остался Главой Совета национальной безопасности и обороны и Верховным Главнокомандующим.



мандующим Вооруженных Сил. Вместе с полномочиями награждать, давать звания и инспектировать, Президент все еще имел право назначать военное руководство Вооруженных Сил, внутренних войск МВД, Службы внешней разведки, Государственной пограничной службы, Управления государственной охраны, а также заместителей председателя СБУ и т.п.

В определенном смысле, конституционные реформы 2004-го года могли бы стать хорошей основой для дальнейшей стабилизации развития страны, особенно если бы существовала более стабильная (*общая*) политическая культура в стране. Кроме того, с точки зрения эффективности управления, процесс конституционной реформы был поспешным и несбалансированным. Он не обеспечил, в соответствии с принципиальными изменениями, надлежащего согласования всех разделов Конституции и механизма государственного управления. Это привело *де-факто* к двоевластию между Президентом и Премьер-министром. Сильная внутренняя конкуренция между прозападным “демократическим” политическим спектром, с одной стороны, и пророссийскими левыми партиями и Партией Регионов, с другой стороны, также не способствовали политической стабильности.

Таким образом, в 2008-2009 годах борьба за распределение полномочий вместе с очередным раундом обсуждения возможных конституционных поправок доминировали в политической повестке дня Украины.

## **Политические партии**

Удаление из Конституции положения о ведущей роли коммунистической партии было естественным с обретением независимости Украины, тем самым был положен конец монопольному контролю одной партии над структурами безопасности. Кроме того, на протяжении короткого периода времени коммунистическая партия Украины была даже запрещена, а много бывших коммунистов стали социалистами или пылкими национальными демократами.

Весь спектр политических партий в то время можно было бы разделить на посткоммунистическую часть и радикальную национально-демократическую. Отсутствие рыночной экономики и гражданского общества обусловило отсутствие настоящих партий либерального или социал-демократического направления. В начале 1990-х годов политические партии и население в целом *были* встревожены вопросами безопасности, но, в первую очередь, с точки зрения политики в сфере обороны (строительство национального войска, ликвидация ядерного оружия, потенциально дестабилизирующие последствия отношений с Россией и т.д.), а не политики в сфере правоохранительной деятельности или разведки.

Относительная стабильность “эпохи Кучмы” в период с 1994 по 2004 год и специфические приватизационные процессы, связанные с ней, экономические трудности и использование силовых структур против политических оппонентов – способствовали снижению внимания к обороне в пользу экономических и социальных проблем. Влияние созданных ранее идеологических партий снизилось на фоне распространения популистских и либерально-центристских партий, связанных с большим капиталом, чьей основной целью было завоевание нужных мест в Парламенте, что равнялось получению доступа к лоббистским процессам и процессам распределения собственности. Дополнительным преимуществом пребывания в Парламенте была политическая реклама, а также, что было особенно важно для оппозиции, парламентский иммунитет, позволявший открыто подвергать критике коррупцию и злоупотребление властью без прямой угрозы преследования.

Особым политическим феноменом этого периода была так называемая «партия власти». Партии или блоки партий, которые поддерживали Президента и его инициативы в Парламенте и Правительстве, имели очевидный приоритет во влиянии на правоохранительные структуры. Это стало весьма очевидным во время второго срока президентства Леонида Кучмы (1999-2004 года), когда представители пропрезидентского блока «За единую Украину» и отдельных пропрезидентских партий принимали участие в политической и бизнес-конкуренции, которая сопровождалась привлечением правоохранительных органов.

После Оранжевой революции основные черты украинских политических партий не очень изменились. Они были многочисленными (их количество превышало 120) и популистскими. Медленно возвращаясь к идеологическим платформам, они в основном были ориентированы на харизматических лидеров.

Однако, значительные изменения также происходили и в политическом ландшафте вообще: конкуренция партий становилась более цивилизованной, оппозиционные партии пользовались значительно более благоприятной обстановкой благодаря большей свободе печати и снижению влияния правоохранительных органов на политическую и экономическую конкуренции. Вопросы безопасности получили больше внимания в публичных дискуссиях. На этот раз не только вопросы обороны оказались популярными (профессионализация армии и членство в НАТО), но и обсуждения реформы судебной системы и дальнейшей демократизации правоохранительных органов стали довольно активными.

## **Роль гражданского общества**

Гражданское общество в сфере безопасности Украины оказалось не менее важным, а временами даже более важным фактором, чем политические партии. К нему относятся представители средств массовой информации, научное сообщество, неправительственные исследовательские организации и другие общественные организации.<sup>3</sup> В Украине гражданское общество стало не только посредником между Правительством и обществом, но со временем превратилось в настоящий локомотив демократического прогресса, который сыграл важную роль в успехе Оранжевой революции. В результате революции некоторые наиболее активные представители гражданского общества получили важные посты в Кабинете Министров, Министерстве обороны, Министерстве иностранных дел и т.д.

Важной роли структур гражданского общества в политической жизни Украины способствовали несколько факторов. Во-первых, существовал огромный резервуар интеллектуалов, которые во время экономических кризисов 1990-х годов оставили исследовательские учреждения и нашли интерес в общественных организациях. Во-вторых, со временем множество отставных офицеров, чиновников и политиков присоединились к уже существующим или создали свои собственные общественные организации в качестве платформы для удовлетворения своих интересов и амбиций.<sup>4</sup> В-третьих, Украина является государством с сотнями университетов и колледжей и естественным резервуаром активной молодежи. В-четвертых, украинское гражданское общество пользуется сильной поддержкой

<sup>3</sup> Для дополнительной информации см.: Leonid Polyakov, "Defence and Security-Focused Think Tanks in Ukraine" in *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*, edited by Marina Caparini, Philipp Fluri, Ferenc Molnar, DCAF, LIT VERLAG, Berlin, 2006.

<sup>4</sup> Один конкретный пример следует вспомнить – Союз Украинских Офицеров. В начале 1990-х годов эта патриотическая организация приложила огромные усилия для воздействия на процессы трансформации разных структур бывшей Советской Армии, бывшего КГБ и МВД, находившихся на территории Украины.

со стороны демократического “Запада”, который делился богатым опытом, знаниями и предоставлял финансовую помощь. В-пятых, этот “Запад”, в частности, ЕС, ОБСЕ, НАТО и различные благотворительные фонды и организации, недвусмысленно акцентировали внимание на роли гражданского общества в повышении прозрачности, подотчетности, профессионализма, ответственности и других демократических ценностей. В-шестых, (пусть это будет последнее, но не наименьшее) украинское законодательство, регулирующее деятельность гражданского общества, начиная с Конституции<sup>5</sup> и переходя к ряду законов,<sup>6</sup> вообще носит разрешительный и поддерживающий характер.

Конечно, до революции было много случаев цензуры, насилия и даже убийства активистов оппозиции и журналистов. Верно также и то, что до революции многие активисты общественных организаций прибегали к самоцензуре, во избежание чрезмерных последствий. Это привело к ситуации, когда влияние гражданского общества на менее чувствительную военную реформу оказалось значительно заметнее, если сравнивать с реформой силовых структур – МВД и СБУ. Как отмечал в 2002 году известный британский ученый Джеймс Шерр: “В последние годы, исследование неправительственными организациями вопросов деятельности Вооруженных Сил и оборонного сектора вообще стали смелее, качественнее и более авторитетнее для самих Вооруженных Сил. Было бы тяжело найти любой критический анализ, не говоря уже об эквивалентном уровне анализа МВД, СБУ или Государственной налоговой администрации”<sup>7</sup>.

Немногие журналисты или исследователи осмеливались затронуть чувствительные вопросы деятельности прокуроров или злоупотреблений милиции, торговли оружием, высокопоставленной коррупции, незаконного прослушивания и т.п. Однако тех, кто был достаточно смел, было довольно много, чтобы заставить власть иногда прислушиваться и демонстрировать “положительное” отношение.

Конечно, после Оранжевой революции интерес гражданского общества к прежде закрытой теме реформ правоохранительных структур стал намного сильнее. Публичное обсуждение действий власти в этой области стало регулярным и содержательным, что дает надежду на то, что преобразования, необходимые для завершения реформы сектора безопасности в соответствии с требованиями демократического общества, наступят раньше, а не позже.

## **II. Контекст безопасности**

### **Советское наследие и его трансформация в 1990-х годах**

Украина унаследовала свою “культуру” безопасности от тоталитарной сверхмилитаризованной советской однопартийной системы, которая держалась на двух основных опорах, необходимых для контроля над потенциально опасными для режима армией и народом. Первой опорой

<sup>5</sup> Конституция Украины в статье 36 гарантирует гражданам Украины свободу объединений в общественные организации для защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов.

<sup>6</sup> Законы “Об объединениях граждан”, “Об информации”, “О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства”.

<sup>7</sup> James Sherr. «Security, Democracy, and «Civil Democratic Control». Ukrainian Foreign and Security Policy: Theoretical and Comparative Perspectives. Edited by D.P.Moroney, T.Kuzio and M.Molchanov. Praeger, 2002, p.105.

были политработники (*замполиты*) и сотрудники особых отделов военной контрразведки КГБ (*особисты*), которые обеспечивали эффективный контроль над лояльностью личного состава Советской Армии и других военных формирований. Другой опорой были политическая контрразведка, войска правительственной связи и пограничные войска (все в составе КГБ), а также внутренние войска МВД. Вместе они должны были обеспечить “железный занавес” от влияния внешнего мира, а также обезопасить от политической непокорности.

С географической точки зрения, Украина унаследовала международно признанную границу только на западе (с Польшей, Румынией, Словакией и Венгрией) и на юге (морская граница вдоль побережья Черного моря), в то время, как на севере с Беларусью, на востоке с Россией и на юго-востоке с Молдовой граница существовала лишь на бумаге (так называемая “административная граница”).

При этом, по состоянию на 1991 год на территории Украины был сосредоточен второй стратегический эшелон западного театра военных действий Варшавского Договора: четыре общевойсковых и танковая армии, один армейский корпус, четыре воздушных армии, одна армия противовоздушной обороны, Черноморский флот, одна ракетная армия, 21 дивизия (мотострелковые, танковые, артиллерийские дивизии), три десантные бригады, а также значительное количество частей обеспечения, которые вместе с другими военными формированиями насчитывали около одного миллиона человек. В частности, в дополнение к 780 тысячам военнослужащих вооруженных сил на территории Украины находились 130 тысяч военнослужащих внутренних войск и пограничных войск. Перечень вооружения включал 6500 танков, около 7000 боевых бронированных машин, до 1500 боевых самолетов, 270 боевых вертолетов, свыше 350 боевых кораблей и судов обеспечения. Также Украина унаследовала третий по размерам мировой ядерный арсенал с 220 стратегическими носителями, которые включали 176 межконтинентальных баллистических ракет и 44 стратегических бомбардировщика, а также около 2500 единиц тактического ядерного оружия. Нацеленные на Соединенные Штаты межконтинентальные баллистические ракеты были оснащены боеголовками с раздельным наведением и равнялись приблизительно 150 сброшенным на Хиросиму бомбам каждая, а стратегические бомбардировщики имели на вооружении ядерные крылатые ракеты дальнего радиуса действия.<sup>8</sup>

Дополнительным важным фактором было подчинение армии и всех структур безопасности. Сначала Украина не имела ни Министерства обороны, ни Генерального штаба Вооруженных Сил. Существующие ранее военные и пограничные округа были непосредственно подчинены Москве. Полномочия республиканских МИД, МВД и КГБ были довольно ограниченными из-за их подчиненного статуса в составе бывшего Советского Союза.

С учетом вышесказанного, а также вследствие отсутствия устойчивых основ новой государственной власти, первые неотложные реформаторские усилия со стороны независимой Верховной Рады Украины во время тревожных месяцев конца 1991 года были обусловлены соображениями обеспечения скорее суверенитета, чем демократии. Прежде всего, с целью обеспечения надлежащего контроля над границами государства в октябре 1991 года были сформированы Пограничные войска Украины путем подчинения частей Пограничных войск бывшего КГБ.

<sup>8</sup> Alyson J.K. Bailes, Olexiy Melnyk and Ian Anthony. “Relics of Cold War. Europe’s Challenge, Ukraine’s Experience.” SIPRI Policy Paper No. 6. SIPRI/BICC, 2003.

Позднее, в ноябре 1991 года, была сформирована Национальная гвардия Украины на базе бывших внутренних войск МВД. Эта структура, которая сначала подчинялась Парламенту, была создана, чтобы стать противовесом присутствия советских войск на случай, если те не признают суверенитет Украины. А политический контроль замполитов естественным образом испарился после отмены так называемой “руководящей роли” коммунистической партии.

После этих начальных мероприятий, следующими значительными шагами в сфере безопасности была ликвидация украинской части бывшего советского ядерного потенциала, распределение Черноморского флота между Украиной и Россией, а также первые существенные сокращения Вооруженных Сил. Еще не имея надлежащего понимания сути демократических стандартов безопасности, в условиях углубления экономического кризиса и политической борьбы, тогдашние реформаторы в Украине в целом старались построить советские аналоги национальных структур безопасности.

Рост преступности, проявления сепаратизма в Крыму и непригодность Национальной гвардии к обеспечению правопорядка привели к восстановлению внутренних войск МВД. Национальная гвардия сначала отошла под контроль Президента, а позднее (в 2000 году) была расформирована, в значительной мере путем присоединения к ранее восстановленным внутренним войскам. Другой наиболее видимой структурной трансформацией того времени было отделение от СБУ бывшего девятого управления КГБ, отвечавшего за безопасность высших должностных лиц, и создание на его базе Управления государственной охраны (УГО), подчиненного непосредственно Президенту.

В 2002 году руководство Украины объявило о намерении вступить в НАТО, однако реформирование сектора безопасности не было главным приоритетом в условиях тогдашней внутривластной борьбы. Больше всего внимания было сосредоточено на обеспечении контроля над структурами безопасности. Экономическая конкуренция в условиях слабой демократии способствовала росту коррупции и правонарушений среди правоохранителей. Перманентное недоверие, а иногда и вражда между Парламентом и Президентом, а также преследование оппозиции сопровождалось периодическим привлечением правоохранительных структур – криминальной и налоговой милиции, а также политической контрразведки – к политической борьбе.

В общем, в 1990-х годах условия не способствовали демократическим реформам. Правоохранительные структуры были сосредоточены на экономических и политических проблемах. Что касается парламентского контроля, то при отсутствии надлежащих прозрачности, реформ и доверия подконтрольные “военные формирования” – Вооруженные Силы, Национальная гвардия/внутренние войска, войска Гражданской обороны МЧС и Пограничные войска – часто оставались без соответствующих указаний и разрабатывали сами себе концепции и программы без привлечения высшего руководства и без реалистических надежд на получение необходимых ресурсов для имплементации своих “бумажных” планов и программ.

## **Оранжевая революция 2004 года – накануне и после...**

В отличие от в общем бедного и напряженного десятилетия 1990-х годов, начало следующего – первого десятилетия 21 века – было отмечено множеством ярких событий, достигших кульминации во время Оранжевой революции в конце 2004 года.

Ряд драматических событий, произошедших внутри и за пределами Украины, привлекли внимание к необходимости ускорения реформ в секторе безопасности.

В 2000 году Украина пережила потрясение “кассетного скандала”, который открыл неприятные, по стилю близкие к криминальным, управленческие манеры Президента, руководства СБУ и МВД, других должностных лиц, а также вызвал против них подозрение в причастности к гибели оппозиционного журналиста Георгия Гонгадзе.

В сентябре 2001 года террористическое нападение в Нью-Йорке и Вашингтоне выявило глобальную неподготовленность структур безопасности к борьбе с угрозой терроризма. В этом же году в Украине состоялись стычки между милицией и антипрезидентской оппозицией “Украина без Кучмы”.

2002 год ознаменовался обвинениями со стороны США против украинских торговцев оружием в нелегальной продаже систем пассивной радиолокации “Кольчуга” Ираку. Хотя обвинения и не были доказаны, однако они бросили тень на СБУ относительно якобы недостаточно тщательного контроля сертификатов конечного пользователя.

В 2003 году внутренняя политика была наполнена множеством историй давления налоговой милиции против бизнеса, который мог ассоциироваться с оппозицией. Этот год также отметился психологическим противостоянием между украинскими пограничниками и российскими строителями дамбы со стороны российского берега Черного моря в направлении украинского острова Тузла.

2004 год принес много случаев вмешательства правоохранительных органов в ход президентской избирательной кампании в виде провокаций, незаконных задержаний, препятствований передвижению, а также различных форм скрытого давления на оппозиционного кандидата в Президенты и его сторонников. Наиболее неприятные события случились накануне и после первых двух раундов голосования. В начале сентября оппозиционный кандидат Виктор Ющенко при подозрительных обстоятельствах был отравлен. В конце ноября Украина едва избежала стычек между внутренними войсками и демонстрантами на главной площади Киева – Майдане Независимости. При этом, была реальная возможность того, что представители Вооруженных Сил и СБУ будут выступать на стороне протестующих в случае противостояния с внутренними войсками.

Важно отметить, что в тот период, несмотря на активное вовлечение правоохранительных структур в политику, отдельные ограниченные попытки реформ были эффективны. Такие сдвиги были достигнуты в менее политически чувствительных сферах, в частности, путем утверждения нового правоохранительного статуса пограничников как Государственной пограничной службы Украины, и осуществления первых шагов к отделению внешней разведки от СБУ.

После революции основные трансформации в целом происходили внутри структур безопасности. Эти изменения были не очень заметны постороннему наблюдателю, и они были направлены в первую очередь на повышение эффективности борьбы с преступностью, антитеррористической и других традиционных правоохранительных функций.

Общее внимание к структурам безопасности снова было приковано в апреле-мае 2007 года, когда Президент объявил решение о роспуске Верховной Рады, и через определенное время имел место случай захвата здания Генеральной прокуратуры специальным подразделением милиции, которое вытеснило персонал УГО. Этот случай побудил Президента к переподчинению внутренних войск непосредственно Президенту, а также к принятию мер по улучшению охраны высшего руководства.

Несмотря на это, в стране произошли и положительные сдвиги, в частности, были дважды проведены парламентские выборы в 2006 и 2007 годах без существенного вовлечения правоохранительных органов во внутреннюю политику государства.



### **III. Внутренние войска**

Вопрос деятельности и подчинения внутренних войск МВД Украины стал одним из наиболее острых в контексте проблематики как внутренней политики, так и сектора безопасности.

Внутренние войска МВД Украины являются военным формированием наподобие жандармерии. В целом, они нужны для применения во время массовых волнений, в борьбе с терроризмом и для усиления милиции, а также для охраны важных государственных объектов, таких как атомные электростанции или посольства иностранных государств. Они также выполняют важные задачи при введении чрезвычайного или военного положения. Внутренние войска имеют централизованную систему воинских званий, они организованы по территориальному принципу в составе военных подразделений (батальонов и полков).

#### **Начальные трансформации**

Внутренние войска бывшего СССР, которые Украина унаследовала в 1991 году, в значительной мере были наследниками советских традиций безопасности. Они были созданы в межвоенный период как "войска НКВД" и играли значительную роль в политических репрессиях, массовых депортациях, охране лагерей ГУЛАГа т.п. Во время Второй мировой войны войска НКВД поддерживали порядок в тылу, использовались против дезертиров и повстанцев на советской территории. Иногда им приходилось принимать участие в боевых действиях и нести тяжелые потери.

В 1991 году внутренние войска на территории Украины, так же, как и в других советских республиках, все еще были важным звеном советской системы контроля над населением, а также готовились охранять тылы Советской Армии на случай войны. Однако, в Украине было существенное отличие. Период борьбы внутренних войск с повстанцами УПА 1950-х годов давно прошел. В годы, предшествовавшие распаду Советского Союза, украинские внутренние войска не принимали участия в борьбе с протестантами, как такие же подразделения в других республиках, в частности, в Тбилиси в 1989 году, Баку в 1990 году или Вильнюсе в 1991 году. Их наследие по состоянию на 1991 год существенно отличалось – они активно участвовали в ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы 1986 года, во время которой личный состав проявил храбрость и понес потери от радиационного облучения.

Следует отметить, что кроме "писанных" задач, определенных для внутренних войск советским законодательством, была еще и "неписаная" задача о возможном их применении в качестве противовеса регулярным военным частям, и для этого в составе внутренних войск существовали формирования дивизионного состава. Эта гипотетическая функция понадобилась руководству Украины с учетом неуверенности в отношении к независимости страны советских войск, дислоцированных на территории Украины. Соответственно, в октябре 1991 года в Парламент был направлен законопроект "О Национальной гвардии Украины".

4 ноября 1991 года украинский Парламент принял этот закон, который определял, что "Национальная гвардия Украины является государственным вооруженным органом, созданным на базе внутренних войск, призванным защищать суверенитет Украины, ее территориальную целостность, а также жизнь и личное достоинство граждан, их конституционные права и свободы от преступных посягательств и других антиобщественных действий".



В соответствии с законом основными задачами Национальной гвардии были:

- защита конституционного строя Украины, целостности ее территории от попыток изменить их насильственным путем;
- участие в поддержании режима чрезвычайного положения в порядке, предусмотренном законодательством Украины;
- участие в ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийного бедствия; формирование в особый период частей для охраны и обороны наиболее важных государственных объектов;
- предоставление помощи пограничным войскам в задержании нарушителей государственной границы Украины силами частей, дислоцированных в пограничных районах;
- участие в боевых действиях по отражению нападения извне и защите безопасности Украины;
- охрана дипломатических и консульских представительств иностранных государств на территории Украины;
- участие в охране общественного порядка.

При этом, согласно закону, Национальная гвардия подчинялась Верховной Раде.

Несмотря на давление со стороны Москвы и фактическое прекращение внешнего финансирования, Украина продолжала осуществлять практические шаги в направлении создания подразделений Национальной гвардии до окончательного утверждения нового Украинского государства в декабре 1991 года.

Важно отметить, что в дополнение к традиционным задачам, типичным для бывших внутренних войск, Закон Украины «О Национальной гвардии Украины» также определил важную внешнюю функцию, больше присущую Вооруженным Силам, – «участие в боевых действиях по отражению нападения извне» – и, наоборот, закон передал МВД конвойные функции внутренних войск и охрану важных объектов (в мирное время).

Если закон лишь упоминал внутренние войска как основу для формирования Национальной гвардии, то другой документ – Постановление Верховной Рады Украины «О порядке комплектования, военного, материально-технического и финансового обеспечения Национальной гвардии Украины» – разрешил почти сразу включить в состав гвардии бывшую дивизию КГБ, дислоцированную в Чугуеве (Харьковская область). Это постановление предусматривало формирование гвардии на базе «соединений, частей и подразделений внутренних войск, военных формирований Комитета государственной безопасности и частей Советской Армии, дислоцированных на территории Украины»<sup>9</sup>.

Начальный период трансформации внутренних войск закончился в марте 1992 года, когда решение о передаче МВД конвойных функций и задач мирного времени по охране важных объектов было закреплено в Законе Украины «О войсках внутренней и конвойной охраны». Таким образом, этот закон предусматривал оставить значительно сокращенный вариант внутренних войск в составе МВД – войск внутренней и конвойной охраны. Однако, через определенное время они послужили основой для воссоздания внутренних войск.

<sup>9</sup> См.: Ст. 22, Постановление Верховной Рады Украины №1776-XII, 4 ноября 1991 (с изменениями, внесенными в 1992 и 1993 гг.).

## Параллельное существование

После того, как почти все военные формирования, дислоцированные на территории Украины, за исключением части Черноморского флота, приняли присягу на верность народу Украины, задача Национальной гвардии по “отражению нападения извне” стала несколько символической. Вместе с тем, эта структура продолжала играть определенную практическую роль, например, в качестве сдерживающей силы относительно выступлений пророссийских сепаратистов или протестов крымских татар в Крыму. Соответственно, Национальной гвардии были подчинены 10-й полк спецназначения “Кобра” и подготовленный для действий в горах батальон спецназначения “Лаванда”.

В целом, основные факторы, которые влияли на развитие Национальной гвардии, направляли ее ближе к военному, чем правоохранительному формированию. Главной задачей Национальной гвардии была защита конституционного строя, и было очевидно, что опасность для этого строя может исходить не столько от банд преступников, сколько от мощного вооруженного сопротивления или массовых беспорядков. Типичное подразделение Национальной гвардии, в сущности, было очень похоже на обычное подразделение механизированной пехоты и готовилось действовать и как механизированное подразделение, и с применением средств обеспечения общественного порядка.

В первой половине 1990-х годов слабая и коррумпированная местная милиция не могла противостоять не только растущему криминалитету, но и контролировать обычную уличную преступность. Вместе с тем, отсутствие координации в организации и подготовке между милицией и Национальной гвардией ограничивала эффективность совместных действий по поддержанию порядка и стабильности на улицах. В дополнение к этим проблемам, существенно ослабевшие антитеррористические возможности правоохранительных органов нуждались в восстановлении.

Через несколько лет после расформирования внутренних войск стало понятно, что Парламент в интересах безопасности нового государства фактически создал определенный дисбаланс в секторе безопасности, поскольку при наличии такой Национальной гвардии военный компонент был несколько перегружен, а правоохранительный – ослаблен. Поэтому постепенно вызревала мысль о необходимости вернуть определенные функции МВД. В 1994-1995 годах несколько частей Национальной гвардии общей численностью около 10 тысяч человек вернулись к войскам внутренней и конвойной охраны МВД. Также в министерстве было создано антитеррористическое подразделение.

Эти обратные процессы достигли пика в октябре 1995 года, когда вместо закона “О войсках внутренней и конвойной охраны” был принят Закон Украины “О внутренних войсках Министерства внутренних дел Украины”. В дополнение к восстановлению названия, закон также дал внутренним войскам функции охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Принятая в 1996 году Конституция сделала Президента *де-факто* высшим руководителем всех структур безопасности, включая и Национальную гвардию. К 1996 году Национальная гвардия превратилась в элитное военное формирование численностью 30 тысяч человек, которое имело на вооружении артиллерию, бронетранспортеры и боевые вертолеты. В ее состав также входили несколько специальных подразделений, таких как уже упомянутые “Кобра” и “Лаванда”, а также созданные позднее “Скорпион” и “Барс” (последний дислоцируется в Киеве, а его одетый в черную униформу персонал иногда можно увидеть в составе внешнего периметра охраны во время визитов высокого уровня в Украине – например, как это было во время визита Президента США Джорджа Буша в Киев в марте 2008 года).

Однако, постепенно приоритеты защиты конституционного строя уступили место потребностям в более традиционной правоохранительной деятельности. Обстановка в Крыму все еще была напряженной, однако понемногу стабилизировалась. В 1998 году внутренние войска передали функцию конвойной охраны только что созданному Государственному департаменту по вопросам исполнения наказаний. В 1999 году внутренние войска имели такую же численность 30 тысяч человек, что и Национальная гвардия, и также имели в своем составе подразделения специального назначения "Ягуар" и "Гепард". Соответственно, усилилась дискуссия о необходимости принятия решений с целью ликвидации существующего дублирования.

Возрастающий в то время вес МВД и очевидная потребность ликвидировать дублирование между Вооруженными Силами, Национальной гвардией и внутренними войсками привели к решению, предложенному Президентом и утвержденному Парламентом в январе 2000 года, относительно ликвидации Национальной гвардии и распределения ее составляющих между Министерством обороны и МВД.

### **Накануне Оранжевой революции**

В период между ликвидацией Национальной гвардии в 2000 году и выборами Президента осенью 2004 года, внутренние войска были сосредоточены на выполнении своих основных задач и усовершенствовании своей структуры.

В конце ноября 2004 года, после заметных фальсификаций во втором туре выборов Президента, случилось так, что внутренние войска снова попали на передний план политических событий. Граждане Украины, недовольные очевидными фальсификациями во время второго тура выборов, ответили массовыми протестами, получившими название Оранжевая революция. Наиболее ярким проявлением этих протестов стал многодневный митинг, организованный сторонниками оппозиционного кандидата Виктора Ющенко на центральной площади столицы Украины – Майдане Независимости. После двух дней обустройства палаток возле Майдана и митингования, часть протестующих начали двигаться к административным зданиям и окружили здания Кабинета Министров и Администрации Президента.

Значительные масштабы протестов (около миллиона человек только в Киеве) и отважное, хотя и ненасильственное, поведение протестующих очевидно стали неожиданностью для власти. Через несколько дней после 21 ноября, когда состоялся второй тур выборов, около трети всей численности внутренних войск (свыше 10 тысяч человек) было сосредоточено в Киеве и вокруг города с целью усиления правоохранителей столицы. Один из заместителей Генерального прокурора требовал от руководства киевской милиции восстановить общественный порядок и разблокировать административные здания. После консультаций с руководством СБУ, руководитель киевской милиции заявил, что для таких действий нужно решение суда. Более того, днем 28 ноября, после горячего обсуждения Совет национальной безопасности и обороны (СНБО) также отказался поддержать применение силы против протестующих.

Когда стало понятно, что местный киевский персонал правоохранительных структур не желает применять силу против людей на улицах, определенные лица подталкивали Командующего внутренних войск генерала Сергея Попкова направить дополнительные силы в столицу для восстановления порядка. Вечером 28 ноября тот отдал приказ подчиненным о приведении

в боевую готовность, а это воспринималось практически всеми участниками событий как последний шаг к приказу войскам двигаться от г. Василькова (60 км от Киева) к столице. Однако, менее чем через два часа он отменил свой приказ.

Из-за противоречивых описаний этих событий нелегко полностью восстановить все их детали. Много разных людей из СБУ, внутренних войск МВД, Сухопутных войск Вооруженных Сил и, даже, из ветеранских и патриотических организаций настаивают на своей важной роли в предупреждении стычек в столице. Судя по весу всех возможных аргументов относительно того, кто и как был причастен к предупреждению силового развития событий, похоже на то, что руководство СБУ (которую возглавлял тогда генерал Игорь Смешко) и ее подразделения военной контрразведки (под руководством генерала Виталия Романченко) сыграли решающую роль. Вместе с тем, в структурах безопасности и на улицах было много других мужественных и честных людей, готовых остановить кровопролитие.

## **После Оранжевой революции**

Спустя некоторое время после того, как Виктор Ющенко занял кабинет Президента, произошли изменения в руководстве внутренних войск. Новый президент назначил нового министра – молодого и энергичного лидера революции Юрия Луценко, который тогда был членом демократического крыла Социалистической партии. Позднее Луценко вышел из этой партии и начал строить свое будущее как независимый политик, но в начале 2005 года он сосредоточился на руководстве министерством.

Луценко предложил Президенту на должность Командующего внутренних войск кандидатуру генерала Александра Кихтенко, который до этого был начальником штаба внутренних войск и считался сторонником демократии во время революции.

Новое руководство министерства и внутренних войск начало с двух специфических акций. Во-первых, значительное количество внутренних войск было привлечено к антикриминальным операциям в Крыму, Донецкой области и Закарпатье. Во-вторых, было предложено принять новые законодательные нормы с целью демократизации и демилитаризации внутренних войск. Однако, если привлечение внутренних войск к антикриминальным операциям дало определенные результаты, то предложения о новом законодательстве в 2005 году через Парламент не прошли.

В 2006 году вступили в действие изменения в Конституцию Украины, которые дали больше полномочий в секторе безопасности Правительству и Парламенту. Определенное время еще продолжались попытки начать глубокие реформы в сфере внутренней безопасности и правоохранительной деятельности под эгидой СНБО. Однако, внутривластная нестабильность, начавшаяся после парламентских выборов в марте 2006 года, продолжалась на протяжении всего года. Ее кульминацией стало возвращение к власти антиющенкоовского Кабинета Министров, возглавляемого Виктором Януковичем, увольнение пропрезидентского министра Юрия Луценко и назначение министром другого социалиста, но с противоположной позицией, Василия Цушко. Эти события вообще обусловили стагнацию процесса реформирования внутренних войск в 2006 году.

Более того, в начале 2007 года, когда напряжение между Правительством и Парламентом, с одной стороны, и Президентом, с другой, возрастало, казалось, до крайнего предела, некоторые парламентарии заявляли об уверенности в том, что, в случае попыток Президента распустить

Парламент, внутренние войска якобы будут признавать только приказы министра и обеспечат охрану Парламента и других административных зданий несмотря на решение Президента.

Руководители Министерства обороны и СБУ немедленно осудили такие провокационные комментарии. В марте 2007 года МВД (включая внутренние войска) считалось проправительственной структурой, лояльной к антипрезидентской коалиции в Парламенте, а СБУ и Министерство обороны считались пропрезидентскими. Таким образом, начался следующий раунд втягивания внутренних войск во внутривластическую борьбу.

Новым политическим событием, которое потрясло страну и ее сектор безопасности, было решение Президента от 2 апреля о роспуске Парламента и проведении досрочных выборов, против которого оппоненты организовали неистовое сопротивление. Кульминацией этого сопротивления на протяжении недели были события вокруг Генеральной прокуратуры.

24 мая 2007 года, после того, как Президент своим указом назначил нового Генерального прокурора Виктора Шемчука и направил его занять кабинет Генерального прокурора, предшественник Шемчука – Святослав Пискун публично отказался признать легитимность решения Президента и получил неожиданную поддержку от Министра внутренних дел Василия Цушко. Министр лично прибыл к зданию Генеральной прокуратуры вместе с группой сотрудников специального подразделения милиции “Беркут” и, применив силу, вошел в помещение. Вскоре группа антипрезидентски настроенных народных депутатов, используя свою неприкосновенность, применила силу против охраны Генеральной прокуратуры (охранники принадлежали к УГО) и разрешила только что отправленному в отставку Святославу Пискуну вернуться в его бывший кабинет.

Какой бы не была оценка законности решения Президента со стороны министра Цушко и группы его поддержки из числа народных депутатов, их силовые действия поставили страну на грань, за которой могли начаться жестокие стычки между представителями разных структур безопасности. Как минимум, этот случай стал очень нежелательным прецедентом, который в случае эскалации мог привести к кровопролитным сценариям, если не к гражданской войне.

Чтобы предотвратить такую эскалацию, Президент выдал Указ о переподчинении внутренних войск и приказал нескольким региональным частям (в общей сложности, около 3600 человек) прибыть в Киев и взять под охрану отдельные важные государственные объекты. Такое решение также могло вызвать вопрос о его юридической чистоте, но можно допустить, что оно было обоснованным с политической точки зрения, и в конце концов позволило успокоить ситуацию и провести досрочные выборы в сентябре 2007 года.

Однако, после выборов Президент не отменил немедленно свой указ о переподчинении внутренних войск, несмотря на тот факт, что парламентские выборы прошли свободно и демократически, по итогам выборов была создана демократическая коалиция, и до конца 2007 года назначено новое коалиционное Правительство.

Вместо этого, в январе 2008 года новый вариант законопроекта о Национальной гвардии был подан в Парламент. Главное отличие этой новой версии от предыдущей 2005 года заключалось в том, что внутренние войска должны были перейти от МВД в непосредственное подчинение Президента страны.

Однако, ряд факторов указывал на то, что эта идея вряд ли быстро материализуется, если вообще сможет. Комитет Верховной Рады по вопросам национальной безопасности и обороны

жестко возражал против таких действий, мотивируя свою позицию тем, что задуманное подчинение существенно снизит уровень парламентского контроля над этим военным формированием, оснащенным тяжелым вооружением и при этом наделенном правоохранительными функциями.<sup>10</sup> Более того, множество независимых экспертов правильно отмечали, что подобного прецедента нет в странах Европы, где такие структуры подчинены одному из министров – внутренних дел, обороны или юстиции – но не непосредственно главе государства.<sup>11</sup>

Также звучали предложения обратить внимание на опыт отдельных европейских государств, которые вообще не имеют подобной внутренним войскам структуры, и рассмотреть возможность их роспуска с передачей функций армии или милиции.

Министр внутренних дел (в новом коалиционном Правительстве) Юрий Луценко, как и многие парламентарии, также не поддерживал эту идею. Он соглашался с предложением изменить название с внутренних войск на Национальную гвардию, однако выступал за то, чтобы новая структура осталась в составе министерства.<sup>12</sup> В результате мощной оппозиции со стороны Парламента и МВД, Президент выдал другой указ, которым он отменил предыдущее решение и восстановил легитимное подчинение внутренних войск Министерству внутренних дел.<sup>13</sup>

## IV. Охрана границы

Украина имеет давнюю традицию службы по охране границы. Было бы справедливым отметить, что среди других структур безопасности Украины пограничная служба (до 2003 года – Пограничные войска) имеет почти такое же знаменитое историческое наследие, что и Вооруженные Силы. Украинские историки опубликовали много глубоких исследований не только о национальной военной традиции, но и о службе украинских предков по охране границ.

Начиная с 10-го столетия, служба по охране границ государства существовала в разных формах. Еще со времен Киевской Руси были известны пограничные укрепления, позднее – во времена Запорожской Сечи – казачьи патрули и крепости, а в 19-м столетии, во времена Российской империи, – отдельный корпус пограничного караула. Примечательно, что последний подчинялся Министерству финансов.

Во время создания государства времен освободительной борьбы 1917-1920 годов, были попытки создать украинскую пограничную стражу по российскому образцу с подчинением Министерству финансов. После 1922 года, когда советский режим закрепил свой контроль над территорией Украины, охрана границы попала в сферу ответственности службы внутренней безопасности ОГПУ (предшественника КГБ). В 1930 году пограничников подчинили НКВД, а в 1950-х годах вернули КГБ.

На момент обретения Украиной независимости в 1991 году, ее национальную историческую память и традиции можно было найти разве что в некоторых личных чертах пограничников, а не во внутренних традициях организации. До 1991 года расположенные на территории Укра-

<sup>10</sup> См.: "Гвардия: национальная или президентская?". – *Зеркало Недели*, №2, 19-25 января 2008 г.

<sup>11</sup> Тарас Кузьо. "Время для перемен" – *Украинская Правда*, 24 января 2008 г. <[www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua)>.

<sup>12</sup> Сергей Рахманин. "Юрий Луценко: "Я не уйду. Не дождутся". – *Зеркало Недели*, №10, 15-21 марта 2008 г.

<sup>13</sup> Указ Президента Украины №480/2008 от 26 мая 2008 г. "Об отмене Указа Президента Украины №474/2008 от 25 мая 2007 г."



ины Пограничные войска находились под непосредственным контролем КГБ. Они унаследовали все традиции пограничников милитаризованного тоталитарного государства.

## **Пограничные войска**

После провозглашения независимости, Украина должна была организовать охрану границы длиной 6 992, 982 км (5 637, 982 км сухопутной и 1 355 км морской границы). Исключительная морская зона составляла 82 474 кв. км.

Пограничные войска Украины формировались на базе около 17 тысяч человек советских Пограничных войск КГБ. Этот процесс был определен положениями Законов Украины “О государственной границе Украины”, “О Пограничных войсках Украины” и “О подчинении Пограничных войск Украины”, принятыми в 1991 году. Войска формально присягнули народу Украины в январе 1992 года.

Новая законодательная база определила такие основные задачи Пограничных войск: охрана государственной границы, осуществление пограничного контроля, противодействие незаконной миграции, ведение разведывательной и оперативно-розыскной деятельности, участие в борьбе с организованной преступностью и координация деятельности военных формирований и соответствующих правоохранительных органов, связанной с защитой государственной границы Украины. Начальная численность пограничников в начале 1992 года была определена на уровне 25 тысяч человек.

С самого начала своей деятельности в качестве “военного формирования” независимого государства, Пограничные войска стали отдельной структурой, подчиненной Президенту. Это может быть объяснено такими факторами, как срочность решений того периода и очевидная потребность отделить пограничников от “тайной полиции” (т.е. КГБ), а также отсутствие необходимого исторического опыта или четкого понимания преимуществ их подчинения Министерству внутренних дел, как в большинстве европейских стран.

Также важно отметить, что сначала, по крайней мере, с 1991 по 1993 год Пограничные войска охраняли страну приблизительно так же, как и во времена Советского Союза – с запада на суше (за исключением границы с Молдовой) и с юга вдоль побережья Черного моря. Границы же с Беларусью и Россией не были урегулированы и существовали только на бумаге.

Однако, не потребовалось много времени, чтобы понять, что если страна желает обеспечить свой суверенитет и эффективный контроль своих границ, то необходимо приложить дополнительные усилия. Соответственно, уже в 1993 году было принято еще одно решение об увеличении численности Пограничных войск – на 9 тысяч человек за счет Вооруженных Сил. Также до конца 1993 года было принято другое важное решение – Пограничные войска получили задачу установить пункты пограничного контроля на границе с Беларусью и Россией.

В конце 1990-х годов Пограничные войска продолжали развивать свою структуру и законодательную базу деятельности, а также укреплять контроль над линией границы. Усилия по развитию отдельной образовательной и логистической базы, интенсификация движения через границу, рост пограничной преступности и другие факторы привели в 1999 году к решению снова увеличить численность. На этот раз общая численность Пограничных войск была определена на уровне 50 тысяч.



Процесс формирования Пограничных войск, в частности, поддержанный со стороны США и стран ЕС, продолжался до 2003 года, когда было принято новое законодательство, несколько изменившее название и статус этого военного формирования. Пограничные войска стали Государственной пограничной службой Украины, а их статус формально изменился с “военного формирования” на “правоохранительный орган специального назначения”, который комплектуется военнослужащими. Численность новообразованной службы была определена в пределах 50 тысяч человек, из которых 8 тысяч – гражданские служащие.

## **Пограничная служба**

Новая служба осталась под двойным контролем исполнительной власти: подчинена Президенту, который назначает и освобождает от должности Главу Службы (по представлению Премьер-министра) и других руководителей Службы (по представлению Главы Службы), а также подчиняется Кабинету Министров в вопросах финансового обеспечения, снабжения ресурсами и других вопросах. Пограничная служба также подотчетна Парламенту в вопросах законодательства и бюджета. В частности, с принятием законов “О разведывательных органах Украины” и “Об оперативно-розыскной деятельности”, Пограничная служба укрепила свои полномочия в вопросах разведки.

События октября 2003 года и возникновение напряжения между Украиной и Россией вокруг острова Тузла в Керченском заливе стали серьезным испытанием для только что созданной службы. На протяжении нескольких недель Украина готовилась защищать свою территорию, вместе с тем, делая все возможное, чтобы не спровоцировать эскалации напряжения с непредсказуемым соседом.

Пограничная служба выступила с заявлением о том, что украинские пограничники не будут применять оружие для сдерживания нарушителей государственной границы на этом участке, однако они не останутся посторонними наблюдателями и найдут пути предупреждения возможных нарушений со стороны России.<sup>14</sup> Вместе с тем, на острове было сосредоточено усиленное подразделение пограничников, а также осуществлен ряд фортификационных мер.

К счастью для обеих сторон, россияне остановились перед самой линией границы, не нарушив ее, однако, этот кризис среди прочего доказал, что защита границы остается важной миссией. Соответственно, до конца 2003 года на острове была развернута полноценная пограничная застава.

После кризиса Пограничная служба продолжила функционировать как отдельная структура, хотя периодически звучали предложения о ее подчинении Министерству внутренних дел. Например, в России, в том же 2003 году указом Президента пограничную службу вернули назад в подчинение наследника КГБ – Федеральной службы безопасности.

Хотя вопрос подчиненности Пограничной службы не был настолько политизирован, как внутренних войск, однако, он всегда оставался чувствительным, учитывая необходимость объединения усилий в борьбе с трансграничной преступностью. В частности, приближение Шенгенской зоны к западным границам Украины подняло вопрос пограничного контроля до критического уровня. В дополнение к росту требований со стороны непосредственных западных соседей Украины по вопросам борьбы с трансграничной преступностью, также возраста-

<sup>14</sup> См.: “Ukrainian Border Guards on Alert as Russian Dam Project Approaches Completion” RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report, 14 October, 2003.

ло давление со стороны ЕС по соблюдению Украиной стандартов этой организации, поскольку страна декларировала желание стать членом ЕС. Все это не только требовало повышения уровня сотрудничества на западной границе, но и нуждалось в усилении восточной границы, чтобы сместить восточнее европейский фронт борьбы с нелегальной миграцией, торговлей людьми, наркотрафиком и трансграничной преступностью.

Так же в контексте европейской интеграции продолжалась дискуссия о роли и месте Пограничной службы. На конец 2007 года, когда была сформирована вторая демократическая коалиция, сформировались два подхода к этим вопросам. Согласно одной точки зрения, которую естественно разделяло руководство Службы, целесообразно было бы сохранять *статус-кво* до 2015 года, а основные усилия сосредоточить на улучшении оснащения и профессионального уровня пограничников, а также сотрудничества с другими структурами безопасности. Для этого нужно было продолжать развитие Службы в существующем формате до уровня высших европейских стандартов.<sup>15</sup>

Во то же самое время сторонники незамедлительного подчинения Пограничной службы МВД настаивали, что отделение пограничников от милиции провоцирует ряд трудностей в вопросах координации совместных действий, задерживает отработку запросов и т.п.

Действительно, многие украинские и зарубежные эксперты также указывают на желательность движения в этом направлении. Например, Андрус Ювель из Женевского центра ДКВС настаивал, что “в отличие от стран-членов ЕС, в некоторых странах защита границы осуществляется военными формированиями. Это рассматривается ЕС, несмотря на общий достигнутый прогресс, как менее желательный вариант, поскольку сфера внутренней безопасности должны быть подчинена министру внутренних дел”<sup>16</sup>.

Бывший специальный помощник Генерального секретаря НАТО Кристофер Доннелли сделал оценку российской ситуации, которая наверно могла бы касаться и Украины: “Несмотря на то, что нужды России могут требовать больше типов военных формирований, чем соответствует европейской норме трех (армия, полиция и жандармерия, чтобы перекрыть вопрос внутренней и внешней безопасности и пограничного режима), однако текущий перечень является затратным и неэффективным. Упрощение и рационализация этой системы будет определять успех военной реформы и реформы сектора безопасности”<sup>17</sup>.

Предложенный выше подход в целом выглядит правильным, и в январе 2008 года проект Закона Украины “Об органах внутренних дел Украины” был подан в Парламент первым заместителем председателя Комитета Верховной Рады по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией Геннадием Москалем (бывшим первым заместителем Министра внутренних

<sup>15</sup> См.: интервью (Главы Государственной пограничной службы Украины) “Николай Литвин: “У нас будет такая Пограничная служба, что европейцы еще будут у нас учиться.” – Татьяна Силина, *Зеркало Недели*, №45, 24-30 ноября 2007 г.

<sup>16</sup> Andrus Övel. “Recommendations on the topic of border security reform”. Pfp Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, 6th Annual Conference, Berlin, 15-17 June, 2003, <www.pfpconsortium.org>.

<sup>17</sup> Christopher Donnelly. “The Basic Principles of the Organization of Modern Armies”. CND[2002/179] 18 February, 2003. См. также: Джеймс Грин, Кристофер Доннелли. “Головні принципи сучасного військового будівництва в контексті реформування сфери безпеки і оборони України”. – *Національна безпека і оборона*, №7, 2003 р.

дел). Законопроект предусматривал подчинение Государственной пограничной службы МВД в форме создания отдельного компонента МВД – Государственной пограничной милиции.

Однако, украинские обозреватели часто смотрели несколько скептически на своевременность такого решения, настаивая на том, что украинское милицейское ведомство имеет репутацию одного из наиболее коррумпированных. Поэтому, согласно их логике, все преимущества подчинения менее коррумпированных пограничников более коррумпированной милиции под одной крышей будут утрачены<sup>18</sup>.

Вместо этого, предлагают некоторые эксперты, целесообразно применить более гибкий подход: согласиться на конечное слияние, но обусловить его таким образом, чтобы объединение дало реальные, а не декларативные преимущества.

## **V. Наследие милитаризованной (контр)разведки КГБ**

Структура республиканского КГБ (КГБ Украинской Советской Социалистической Республики), которую Украина унаследовала от СССР, не отвечала потребностям нового государства. В ней доминировали разного рода подразделения контрразведки и наблюдения, а возможности внешней разведки и службы охраны высших должностных лиц были очень ограничены. Кроме того, в подчинении КГБ находились три структуры военных формирований: Пограничные войска, Войска правительственной связи и “военные формирования КГБ”.

Перед новым руководством Украины и перед руководством новой национальной службы безопасности под названием Служба безопасности Украины возникли три важные задачи: построить национальную структуру внешней разведки, реструктуризировать унаследованные подразделения политической и военной контрразведки, а также подчинить бывшие военные формирования КГБ.<sup>19</sup>

### **Внешняя разведка**

Среди всех вопросов, которые нужно было решить, чтобы иметь собственную систему национальной безопасности, одним из наибольших вызовов было создание эффективной национальной службы внешней разведки. Первые шаги были сделаны в основном под контролем бывших офицеров с опытом службы в контрразведке КГБ, которым вообще тяжело было согласиться на функционирование новой структуры отдельно от СБУ. В отличие от российского опыта, где департамент внешней разведки был отделен от КГБ еще в октябре 1991 года, и на его базе была сформирована Служба внешней разведки РФ, Украина сначала создала основы такой службы. Недостаточность бюджетного финансирования в 1990-е годы также была существенным негативным фактором, замедлявшим развитие. Однако, назначение в 1997 году бывшего руководителя военной разведки Александра Скипальского заместителем председателя СБУ, а потом назначение в 2003 году Игоря Смешко (также бывшего руководителя военной разведки) главой СБУ ускорили путь к созданию независимой национальной службы внешней разведки.

<sup>18</sup> Олег Шубин. “Самая тяжёлая победа – это победа над самим собой...” – *Зеркало Недели*, №2, 19-25 января 2008 г.

<sup>19</sup> Gordon Bennett. “The SBU – the Security Service,” *Central & Eastern Europe Series*, Conflict Studies Research Centre, the UK, September 2004.

После 10 лет функционирования в составе СБУ, когда руководство страны в конце концов осознало важность качественной разведки и определило ее роль в системе национальной безопасности, статус подразделения внешней разведки СБУ был повышен с управления до департамента.

Если говорить о публичном внимании к этому вопросу, то в Украине общественность уделяла ему мало внимания. Однако, в феврале 2004 года, накануне Оранжевой революции, произошел случай открытого протеста со стороны генерала внешней разведки СБУ Валерия Кравченко, который к тому времени работал советником в Посольстве Украины в Германии. Он открыто заявил о якобы существующих инструкциях, которые направлялись украинским офицерам внешней разведки для наблюдения за известными деятелями украинской оппозиции и высшими должностными лицами во время пребывания за границей.<sup>20</sup> Со своей стороны, СБУ настаивала на безосновательности этих обвинений.

Более широкую огласку приобрел случай, имевший место в 2005 году, когда грузовое судно *Панагия* с украинским экипажем было захвачено сомалийскими пиратами близ побережья Восточной Африки. Тогда украинская внешняя разведка во взаимодействии с разведками Великобритании и США, а также военным кораблем Франции сыграла определенную роль в его освобождении. Подобные случаи происходили и позднее.

В том же 2005 году Парламент принял соответствующее законодательство, и Служба внешней разведки Украины отделилась от СБУ и стала независимой структурой, подчиненной Президенту. Личный состав службы численностью около 5 тысяч человек формально сохраняет правовой статус военнослужащих, а в содержательном смысле его деятельность уже стабилизировалась. Поэтому, если не принимать во внимание этот военный статус персонала, то можно было бы констатировать, что в контексте демократического развития страны в направлении интеграции в ЕС и НАТО, СВР уже не представляет никакой принципиальной проблемы.<sup>21</sup>

Что касается действенности парламентского контроля над разведкой, то можно утверждать, что эта структура не привлекает много внимания. Конечно, есть ряд вопросов, которые беспокоят народных депутатов, таких как законодательное регулирование вопросов доступа к информации, получение разрешения или финансирования на определенные виды операций, а также политическая ответственность Главы СВР, которого Парламент не только не утверждает, но и не проводит рассмотрения кандидатур руководства СВР в профильном парламентском комитете перед их назначением Президентом.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> См.: "Ukrainian Intelligence General Says Ukraine Intelligence Spying on Opposition, Ministers." – *Korrespondent.net* web site, Kyiv, Ukraine, in Russian 18 February, 2004; BBC Monitoring Service, the UK, in English, 19 February, 2004.

<sup>21</sup> "Хотя многие демократические государства имеют жандармов, милитаризация органов государственной безопасности (без МЧС и налоговой службы) чужда либеральным, демократическим традициям." – Джеймс Шерр. "Трансформація сектору безпеки." – *Національна безпека і оборона*, №4, 2004 р.

<sup>22</sup> Для более глубокого ознакомления с украинскими структурами разведки, их бюджетом и контролем над ними, см.: Oleksii Petrov. "Political and Budgetary Oversight of the Ukrainian Intelligence Community: Processes, Problems and Prospects for Reform. Thesis." – Naval Postgraduate School, Monterey, California, September 2007. <<http://www.fas.org/irp/world/ukraine/petrov.pdf>>

## Национальная контрразведка

В начале независимости посторонние наблюдатели отмечали, что новая национальная служба контрразведки Украины очень похожа на свою предшественницу в составе КГБ.<sup>23</sup> Системе украинской контрразведки потребовалось немало времени, чтобы трансформироваться подальше от предшественника КГБ в смысле прозрачности и внутренних традиций, но существенная эволюция все же состоялась. Например, в 1998 году, накануне очередной кампании по выборам Президента, имел место случай, когда коллегия СБУ открыто заявила о своей политической нейтральности. После этой открытой декларации, которая, очевидно, свидетельствовала о давлении с целью использования спецслужбы в политических целях, Глава СБУ Владимир Радченко был уволен Президентом Кучмой, однако прецедент надлежащего внепартийного поведения был создан. Еще одним важным шагом по отходу от старых традиций КГБ было подписание в феврале 2004 года Указа Президента "О дополнительных мерах по дальнейшей демократизации общества и повышению гражданского контроля над деятельностью правоохранительных и разведывательных органов Украины". Согласно этому указу прекращалась практика откомандирования сотрудников спецслужб в структуры государственного управления, оставшаяся по наследству от СССР.<sup>24</sup>

Оценивая 18 лет независимого развития, можно утверждать, что национальная служба безопасности провела немало успешных операций с целью обеспечения экономических интересов государства, уменьшения сепаратизма, обеспечения охраны секретной информации, усиления защиты от терроризма и развития сотрудничества со спецслужбами других стран. Среди наиболее известных примеров можно назвать важную роль СБУ в получении контракта стоимостью свыше \$600 миллионов на поставку украинских танков Т-80УД в Пакистан в 1990-х годах, создание Антитеррористического Центра СБУ, в который сейчас входит эффективное антитеррористическое подразделение "Альфа" и т.п. Вместе с тем, против СБУ нередко звучали обвинения в незаконном вмешательстве во внутреннюю политику и участии в теневой экономике, а также в прикryтии незаконной торговли оружием. Перед СБУ все еще стоят задачи осуществления важных трансформаций и укрепления системы демократического контроля.

Современные требования к трансформационным процессам вообще требуют создания демилитаризированной спецслужбы без функции следствия. Дублирование ответственности между СБУ, с одной стороны, и Генеральной прокуратурой и МВД, с другой, уже публично подтверждено. Таким образом, целью является реформирование СБУ от структуры, похожей на всепроникающий КГБ, к современной службе противодействия угрозам национальной безопасности в сфере контрразведки.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> См., например: Kuzio, Taras. "The Security Service of Ukraine – A Transformed Ukrainian KGB?" – *Jane's Intelligence Review*, March 1993.

<sup>24</sup> См.: "Ukrainian President Abolishes Practice of Attaching Security Agents to Governmental Bodies". – *Interfax-Ukraine* news agency, Kyiv, Ukraine, in Russian, 18 February, 2004; BBC Monitoring Service, the UK, in English, 18 February, 2004.

<sup>25</sup> "...во время заседания СНБО констатировалось, что СБУ дублирует ряд функций прокуратуры и МВД." – "Решение о необходимости", – *Зеркало Недели*, №9, 11-17 марта 2006 г.

<sup>26</sup> Павло Вуець. "Контррозвідник Наливайченко," – *Фокус*, №13, 28 березня 2008 р.

В целом, попытки удержать как можно больше функций бывшего КГБ показали свою затратность и противоречивость. По мнению Председателя СБУ Валентина Наливайченко, «[СБУ]... достались рудименты правоохранительных органов, функции, которыми ни одна из контрразведок мира не занимается – досудебное следствие, содержание арестованных до суда».<sup>26</sup>

Бывший Председатель СБУ Игорь Смешко детально объяснил негативные последствия такой системы: «Характерным, при этом, для спецслужбы должно быть то, что она не должна иметь отношения к следственной работе и подменять собой правоохранительный орган. Опыт демократически развитых стран мира доказывает, что объединение в одной структуре спецслужбы, с ее особыми полномочиями по агентурному проникновению, и правоохранительного органа, который может применять санкцию взятия под стражу и таким образом ограничивать свободу граждан, а также органа досудебного дознания, ведущего следствие (и имеющего возможность «оправдывать» первые два действия своего же ведомства) – крайне опасно. Эта опасность обусловлена соблазном для политического руководства страны использовать такой «железный кулак» в своих узко партийных или клановых целях для «разборки» с политическими оппонентами или для удержания власти».<sup>27</sup> Он также высказал мысль о целесообразности создания специального межведомственного координирующего органа – межминистерского Комитета по вопросам контрразведки при Кабинете Министров или соответствующей структуре при СНБО.

Для того, чтобы достичь соответствия требованиям демократической страны к специальной службе и критериям вступления в ЕС и НАТО, в 2006-2007 годах СБУ провела обзор и, соответственно, разработала новую концепцию, предусматривающую реформирование в два этапа. На первом этапе (в 2008-2009 годах) должны были быть проведены меры по реформированию, которые не нуждаются во внесении изменений и дополнений в законодательство Украины. На втором этапе (начиная с 2010 года) концепция предусматривает дальнейшую трансформацию СБУ в соответствии с изменениями законодательства Украины в эффективную специальную службу, отвечающую европейским критериям.<sup>28</sup>

Естественно, что такие изменения будут положительно восприниматься в ЕС и НАТО, но до тех пор, пока реформы не будут реализованы, будет оставаться опасение относительно СБУ как потенциально репрессивного механизма в руках ее руководства и кураторов из Секретариата Президента.<sup>29</sup> Известно, что парламентский контроль над спецслужбами является довольно общим, и Комитет по вопросам национальной безопасности и обороны не имеет достаточных законных полномочий для осуществления регулярного детального контроля. Существует мысль

<sup>27</sup> См. интервью: «Игорь Смешко: Реформа СБУ и всей правоохранительной системы нашего государства объективно неизбежна», – *Defense Express*, 3 сентября 2005 г. <[www.defense-ua.com](http://www.defense-ua.com)>.

<sup>28</sup> «Приоритеты СБУ в контексте ПДЧ», – *Зеркало Недели*, №8, 1-7 марта 2008 г.

<sup>29</sup> «В СССР, КГБ и МВД функционировали как инструменты административного контроля над обществом. В посттоталитарных условиях их наследники продолжают восприниматься как инструменты воздействия и давления. Сами по себе эти восприятия достаточны для того, чтобы угрожать долгосрочным намерениям, о которых говорится в декларации Украины (по вступлению в НАТО)...» – James Sherr. «Edging erratically forward», *NATO Review*, AUTUMN 2003, <[www.nato.int](http://www.nato.int)>.



и о том, что законодательство, регулирующее собственно деятельность СБУ, также нужно привести в соответствие с евроатлантическими стандартами.<sup>30</sup>

СБУ подчиняется Президенту, но Председателя СБУ утверждает Парламент по представлению Президента. С формальной точки зрения, процедура парламентского контроля якобы выполняется в этом случае, однако реалии политической борьбы делают это назначение заложником распределения голосов в Парламенте и других политических факторов.

Среди конкретных изменений в контексте реформирования СБУ многие наблюдатели выделяют вопросы военной контрразведки, которая по своей настоящей природе полностью "военного" компонента правоохранительной структуры имеет признаки почти отдельного военного формирования. Структура украинской военной контрразведки, подобно своему предшественнику – третьему главному управлению КГБ – продолжает оставаться в подчинении Службы безопасности, а не Министерства обороны или Генерального штаба, как это типично для стран НАТО.<sup>31</sup>

Главное управление военной контрразведки получило свои полномочия от только что избранного Президента в декабре 1991 года в Указе "О контрразведывательном обеспечении военных формирований". Этот глава отвечал за контроль над Вооруженными Силами и другими военными формированиями с помощью унаследованной сети особых отделов. До создания собственной академии СБУ эти отделы комплектовались бывшими советскими военными профессионалами, большинство из которых ранее получили специальную подготовку в Новосибирской школе военной контрразведки КГБ, после которой они становились офицерами контрразведки.

В советские времена основные оперативные структуры военной контрразведки – особые отделы – в основном были загружены политически мотивированными задачами и вместе с замполитами обеспечивали политический контроль над военными. В частности, они отвечали за противодействие шпионажу, проверку при предоставлении допуска к секретам и за контроль политических взглядов, чтобы обеспечить политическую надежность вооруженных сил. Они также имели полномочие расследовать определенные военные преступления, в частности, разглашение тайны или потерю секретного документа.

Хотя ответственность за согласование допуска к государственной тайне, а также вопрос охраны военных секретов остались среди полномочий украинской военной контрразведки,

---

<sup>30</sup> "Закон о контрразведывательной деятельности", принятый в декабре 2002 года, по евроатлантическим стандартам беспокоит своей слишком широкой дозволенностью по определению полномочий и угроз. Речь идет не о том, что к соответствующим стандартам некоторые руководители относятся с подозрением, а о том, хватит ли их власти и влияния заинтересованных лиц извне, чтобы преодолеть внутреннее сопротивление в середине структур контрразведки". – James Sherr. "Edging erratically forward", *NATO Review*, AUTUMN 2003, <[www.nato.int](http://www.nato.int)>.

<sup>31</sup> "Вооруженные Силы Украины, подобно своему советскому предшественнику, все еще не имеют права проводить собственную контрразведывательную деятельность (которую обеспечивает департамент СБУ, наследник третьего главного управления КГБ СССР). Чем ближе Украина будет приближаться к своей "долгосрочной" цели вступления в НАТО, тем больше это несоответствие будут замечать в Брюсселе, как это было в случае острых дискуссий между НАТО и Польшей, пока Польша не изменила своих подходов". – James Sherr. "Edging erratically forward", *NATO Review*, AUTUMN 2003, <[www.nato.int](http://www.nato.int)>.



однако, произошли серьезные изменения, касающиеся лишения функций политического и идеологического контроля над военными.

Кроме того, следует отметить, что в начале 1990-х годов военная контрразведка главным образом прилагала усилия, чтобы предотвратить разворывание военного имущества, обеспечить контрразведывательное сопровождение процесса стратегического разоружения, а также предупредить вмешательство со стороны российского министерства обороны в процесс переподчинения бывших советских войск и вооружений молодому украинскому государству. На территории Крымского полуострова ее главные усилия того времени были направлены на борьбу с проявлениями сепаратизма, содержащими признаки зарубежной поддержки. Тот факт, что на протяжении 1991-1992 годов почти весь личный состав военной контрразведки на территории Украины присягнул Украине, означал, что все средства агентурной и технической разведки попали в распоряжение нового государства. Это наверняка помогло удержать ситуацию под контролем и предупредить существенные эскалации.

Военная контрразведка постепенно развивалась, параллельно с другими подразделениями контрразведки СБУ и в соответствии с изменениями в Вооруженных Силах и других военных формированиях. Она выполняла свои традиционные задачи и получала новые, как, например, обеспечение безопасности украинского миротворческого персонала за границей, борьба с коррупцией и политизацией личного состава, противодействие распространению наемничества в 1990-е годы, а позднее – сосредоточение на антитеррористических задачах и т.п.

Высочайшей точкой публичного внимания к военной контрразведке можно считать ноябрь 2004 года, когда ее офицеры сыграли важную роль в предупреждении марша внутренних войск на революционную столицу Украины. Вопреки тому, что революция дала возможность укреплять основы демократии, за военной контрразведкой остаются такие важные функции, как противодействие противоправной деятельности спецслужб иностранных государств, охрана государственной тайны или изучение и проверка лиц, которые оформляются для допуска к работе с секретными документами.

Перспективы дальнейшего реформирования военной контрразведки Украины можно было бы охарактеризовать в смысле того, что это лишь вопрос времени. В частности, после создания в 2002 году Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины, которая подчиняется Министру обороны, уже не существует формальных оснований против передачи функции военной контрразведки Министерству обороны. Если же будут сформированы соответствующие условия, то этот вопрос может быть снова рассмотрен и решен тем или иным образом. Однако, пока что нужно приложить больше усилий для создания в Министерстве обороны необходимых правовых, социальных и оперативных основ для того, чтобы возможные трансформации были не данью формальностям, а осмысленным шагом, который обеспечит более эффективную безопасность и действенный демократический контроль. Есть существенные предостережения относительно того, что украинская военная контрразведка, особенно ее агентурный потенциал, выиграют от перехода к Министерству обороны больше, чем если они пока что останутся в одной системе с СБУ.

В целом, очевидный прогресс в контексте прозрачности и демократизации СБУ отображается в факте деятельности Рабочей группы между Украиной и НАТО по вопросам демократического гражданского контроля над сектором безопасности и разведкой, назначении советника Председателя СБУ от НАТО, а также активной позиции СБУ относительно раскрытия архивов о Голодоморе 1930-х годов.

## **VI. Наследие военных формирований КГБ**

Унаследованные Украиной военные формирования КГБ прошли через значительные трансформации, но разными путями. Всего от КГБ на территории Украины осталось три типа военных формирований: Пограничные войска, Войска правительственной связи и просто “военные формирования КГБ”.

Пограничные войска стали единственной структурой, которая за время независимости развивалась в общем стабильно и в основном сохранила свою структуру, функции и внутренние традиции. Войска правительственной связи в конце концов превратились в Государственную службу специальной связи и защиты информации. А просто “военные формирования КГБ” были полностью сокращены в начальный период после провозглашения независимости.

Эти “военные формирования КГБ” в 1992-1993 годах вместе с внутренними войсками МВД и частями Советской Армии, которые выводились из Центральной Европы, стали основой для развития Национальной гвардии. По-сути, эти “формирования” были особым творением коммунистической партии Советского Союза и свидетельствовали о старании удержать власть во время неспокойных 1980-х годов, когда несколько сухопутных дивизий были переданы от Советской Армии к КГБ. Одной из таких дивизий была танковая дивизия “кадра” в г. Чугуев Харьковской области (укомплектованная боевой техникой, но с минимальной численностью личного состава – для содержания этой техники “на хранении”), которая после передачи КГБ на протяжении 1990-1991 годов постепенно доукомплектовывалась до полного состава, однако, осенью 1991 года дивизия попала под юрисдикцию независимой Украины.

В этот же период, в дополнение к упомянутым выше трем унаследованным структурам, на базе бывшего девятого управления КГБ было создано еще одно отдельное военное формирование – Управление государственной охраны Украины (УГО).

### **Государственная служба специальной связи и защиты информации Украины**

Бывшие войска правительственной связи КГБ сначала были переданы Службе правительственной связи, подчиненной Верховной Раде.<sup>32</sup> Однако, порядок подчинения в скором времени был изменен, когда в 1992 году статус существовавшего ранее управления правительственной связи в составе КГБ был поднят до Главного управления правительственной связи СБУ, соответствующие функции СБУ легитимизированы, а название “войска правительственной связи” упразднено. Таким образом, эти “войска” стали структурным компонентом одного из главков СБУ.

В 1998 году Главное управление правительственной связи СБУ было трансформировано в Департамент специальных телекоммуникационных систем и защиты информации СБУ. Он сосредоточил основные усилия на защите информации и внедрении новых технологий в средствах связи.

В 2006 году был принят закон о создании независимой от СБУ Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины (ГСССЗИ или Госспецсвязи). Этот год также стал по-

<sup>32</sup> Указ Президии Верховной Рады Украины “О подчинении Украине дислоцированных на ее территории воинских частей и подразделений железнодорожных войск СССР, войск правительственной связи КГБ СССР и Гражданской обороны СССР...”, №1608-XII, 7 октября 1991 г.

следним годом призыва срочников на службу в этой структуре. В 2007 году ГСССЗИ окончательно отделилась от СБУ и с 2008 года стала полностью независимой профессиональной структурой. Она подчиняется Кабинету Министров Украины, а по вопросам, связанным с обеспечением национальной безопасности Украины, – подчиняется и подконтрольна Президенту Украины. Глава ГСССЗИ назначается Постановлением Кабинета Министров. Несмотря на трансформацию, в этой структуре сохранена система званий и правовой статус военного типа. В ГСССЗИ считают себя преемниками бывших войск правительственной связи КГБ и отмечают годовщину их создания.

## **Управление государственной охраны Украины**

Численность УГО составляет около 3 тысяч человек, имеющих подобные военным систему званий и правовой статус. Эта структура формально является правоохранительной структурой специального назначения, которая отвечает за охрану высших должностных лиц и подчиняется Президенту. Начальник УГО, так же как и Глава СВР, назначается непосредственно президентским указом без всякого влияния со стороны Парламента.

Благодаря своей постоянной близости к руководству страны и ответственности за охрану главных административных зданий государства, УГО периодически бывает втянутым в политические скандалы. Впервые такой известный случай произошел в ноябре 2000 года с майором УГО Николаем Мельниченко, который заявил о якобы организованной им записи разговоров в кабинете бывшего Президента Леонида Кучмы, в частности, относительно исчезновения журналиста Георгия Гонгадзе.

В мае 2007 года к офицерам УГО, охранявшим Генеральную прокуратуру, применили физическую силу представители группы народных депутатов, которые поддерживали Премьер-министра Виктора Януковича и выступали против решения Президента Виктора Ющенко о смене Генерального прокурора. Этот случай приобрел особенно отрицательную окраску еще и тем, что изначально проникновение в здание было осуществлено группой офицеров спецподразделения криминальной милиции “Беркут”, которую возглавлял лично Министр внутренних дел Василий Цушко.

Противостояние в помещении Генеральной прокуратуры, в частности, выявило недостатки в подготовке офицеров УГО и организации их службы. После этого были приняты меры по укреплению этой структуры. Однако, по поводу некоторых из запланированных мер по укреплению УГО в обществе, прессе и у парламентариев возникло особое любопытство. Речь идет прежде всего о намерениях передать УГО специальную часть Сухопутных войск – Президентский полк – в состав которого входят как церемониальное подразделение почетного караула, так и регулярное подразделение механизированной пехоты (вооруженное бронетранспортерами и легким стрелковым вооружением). Об этом плане стало известно парламентариям, а члены Комитета по вопросам национальной безопасности и обороны единодушно выступили против.<sup>33</sup> Начальник УГО публично отрицал существование такого плана, но очевидно эти возражения не убедили парламентариев.

Следующее появление УГО в политически ангажированных обстоятельствах, которое привлекло публичное внимание, имело место в апреле-мае 2008 года во время спора между Президентом и Кабинетом Министров относительно руководства Фондом государственного иму-

<sup>33</sup> Юлия Мостовая. “Демократия – слишком хорошая вещь, чтобы ею делиться?” – *Зеркало Недели*, №5, 9-16 февраля 2008 г.

щества. Когда Кабинет Министров решил сменить Председателя Фонда Валентину Семенюк без учета позиции Президента, УГО получило задачу взять здание Фонда под свою охрану.<sup>34</sup> Эти и подобные им случаи дали основания для спекуляций в печати о якобы существовании других возможных задач для УГО на случай противоречий между Президентом и Правительством.

## **VII. Демократический контроль над “другими” военными формированиями – аспекты и проблемы**

В предыдущих разделах основное внимание отводилось внутренним особенностям отдельных структур безопасности и общим политическому контексту и контексту безопасности в государстве. Вместе с тем, в интересах системности анализа, целесообразно сделать сравнение и с передовым опытом других стран. Так же, надо обратить внимание и на те органы, которые находятся “над” структурами безопасности и осуществляют функции координации и контроля.

В целом, несмотря на недавний значительный прогресс, демократический контроль в Украине остается недостаточно сбалансированным и эффективным. Система демократического контроля все еще имеет непропорционально расширенную верхнюю исполнительную часть, в общем слабую законодательную составляющую и нестабильную судебную ветвь.

На сегодняшнем этапе перехода от своего малоубедительного постсоветского статуса к задекларированному будущему членству в ЕС и НАТО, имеющийся прогресс Украины сдерживается не только советским наследием, но и неэффективным современным менеджментом безопасности на стратегическом уровне, а также общей проблемой нестабильного управления и дисбалансом полномочий в вопросах безопасности. Решение этих проблем высшего уровня государственного управления имеет значение как в узком контексте реформирования структур безопасности Украины, так и в более широком контексте эффективности всей политики национальной безопасности Украины, а также определяет перспективу стать полноценным кандидатом в члены ЕС и НАТО.<sup>35</sup>

### **Координация и контроль со стороны исполнительной власти**

Существует две основные проблемы в вопросе исполнительного контроля над сектором безопасности Украины: неэффективный стратегический менеджмент вопросов безопасности и недостаточный опыт консолидации элиты по ключевым вопросам безопасности государства.

Первая основная проблема, неэффективный менеджмент вопросов безопасности, уходит своими корнями в постсоветское наследие Украины. В дополнение к обсужденным выше политическому контексту и контексту безопасности, относительно управления сектором безопасности можно сказать, что в 1991 году Украина унаследовала советскую централизованную

<sup>34</sup> См.: “Ющенко дал Семенюк охрану, чтобы Тимошенко не сожгла архивы.” – *Украинская правда*, 25 апреля 2008 г., <[www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua)>.

<sup>35</sup> Для более глубокого анализа вызовов управления, которые возникают перед демократическими правительствами в секторе безопасности, см.: “Challenge of Security Sector Governance” by Heiner Hanggi and Theodor H. Winkler (eds.), DCAF & LIT Verlag, 2003; а также “Democratising Security in Transition States”. – Katrin Kinzelbach and Eden Cole, (eds.) DCAF/UNDP, 2006.

командно-административную однопартийную систему, а также отдельные фрагменты ее институций. Многие ключевые учреждения и производства были непосредственно подчинены Москве, а другие часто лишь имитировали настоящие правительственные полномочия. Руководители молодой независимой Украины должны были создавать институции нового государства из смеси унаследованных советских фрагментов и новообразованных структур.

Вопрос создания государственных учреждений был особенно сложным в секторе безопасности и обороны. Некоторые структуры, как, например, республиканские КГБ и Министерство внутренних дел, были быстро переподчинены новому украинскому Правительству. Вооруженные Силы унаследовали целостные оперативные элементы, но не имели органов управления государственного уровня. Министерство обороны и Генеральный штаб в значительной мере строились почти на пустом месте. Так же, *новая страна не унаследовала никаких институций, способных формировать и координировать выполнение политики безопасности и обороны на высшем, стратегическом уровне.*

На протяжении последних 18 лет Украина успешно решила вопрос строительства формальных структур безопасности и обороны, поначалу применяя советские подходы, а позднее – обращая внимание на опыт Запада. Однако, поведение этих структур иногда выглядит такой себе смесью противоречивых решений. В общем, имели место и положительные элементы советского наследия, например, высокий научный потенциал и аполитическая культура ядерной энергетики или ракетно-космического комплекса. Вдобавок, некоторые другие положительные факторы были заимствованы из-за границы, в частности, вместе с программами технической помощи, а также в контексте вступления в НАТО и ЕС. Однако, эти положительные сдвиги все еще фрагментарны, неустойчивы, и рядом с ними еще ощущаются остатки советского и постсоветского периодов.

Также новая страна унаследовала очень мало экспертов с опытом разработки и имплементации политики безопасности на высшем уровне. Причем, тот опыт был приобретен еще в органах советской власти. Однако, на сегодня интеллектуальный капитал в секторе безопасности Украины уже готов к проведению анализа вопросов безопасности и обороны на высоком уровне. Руководящие и программные документы Украины по вопросам безопасности и обороны в целом обеспечивают адекватные ответы на вопросы относительно внешних рисков и угроз, а также основных возможных сценариев. Однако у высшего руководства государства все еще есть проблемы с использованием этой аналитики для принятия своевременных и эффективных практических решений.

Неэффективное руководство сегодня определяет состояние многих проблемных вопросов в Украине, и не только в секторе безопасности, но и в вопросах экономики, энергетики, дипломатии, права, культуры и т.д. Чем более независимым от бюрократического вмешательства становится определенный сектор общественной жизни, тем более успешным он может быть, как это удавалось в отдельных областях средств массовой информации, банковской и страховой деятельности, малого бизнеса, частной медицины или спорта.

Однако, сектор безопасности по определению не может существовать вне аппарата бюрократии и политики.

В Украине слишком сложная система межведомственной координации в вопросах безопасности, включающая множество координирующих структур (в составе Секретариата Президента, Аппарата СНБО и Секретариата Кабинета Министров), в которых работает значительное количество экспертов по вопросам безопасности и обороны. С одной стороны, эти структуры, благодаря

высокому формальному статусу сотрудников и сравнительно высокому жалованью, стали естественным резервуаром квалифицированных экспертов (часто – отставных офицеров, ветеранов структур безопасности и обороны), имеющих соответствующий опыт. Но, с другой стороны, такая система характеризуется дублированием усилий и замедленным реагированием.

В дополнение к случаям недостаточно координированных действий в те моменты, когда нужна четкая ответственность, эта система по обыкновению не позволяет принимать быстрые решения, поскольку исполнительные структуры, которые привлекаются к выполнению решений, тратят слишком много времени на прохождение сигналов через “надстройку” координирующей их системы, что отвлекает внимание от работы “по горизонтали” с коллегами других структур. Это создает задержки в потоках информации, часто размывает ответственность, распыляет ресурсы, а также игнорирует отсутствие инициативы и неспособность доверять или делиться полномочиями. Существующая система также подрывает и ослабляет усилия по созданию сильного профессионального гражданского персонала в подчиненных структурах Министерства обороны, Министерства внутренних дел и других структурах безопасности вследствие оттягивания самых лучших кадров – предлагая большее жалованье, льготы и более упорядоченный режим работы. Но больше всего эта неповоротливая система не является эффективной не только “вертикально”, но также и “горизонтально”. Несмотря на достаточный выбор профессионалов, система часто не в состоянии в случае необходимости формировать действенные команды, способные быстро вводить необходимые реформы в секторе безопасности.

В этом случае главными проблемами выступают именно недостаточная сплоченность и чрезмерное распыление интеллекта и усилий, а никак не ограниченное количество профессионалов. Единственным периодом, когда эта система выглядела целостной, были 1997-1999 года, когда Владимир Горбулин пребывал в должности Секретаря СНБО – советника Президента по вопросам национальной безопасности. На протяжении этого периода исполнительная часть системы национальной безопасности государства находилась под контролем единой вышестоящей инстанции, которая пользовалась доверием Президента и уважением в секторе безопасности.

Много раз президенты и другие лидеры страны провозглашали обещания сократить и привести в порядок эту систему, однако реальные изменения приводили или к увеличению численности, или к отдельным косметическим сокращениям без значительных системных трансформаций. Интересно отметить, что многие руководители и эксперты из этих координирующих структур являются регулярными участниками курсов и конференций за границей, где они знакомятся с передовыми образцами координирующих структур и механизмов. Однако, не имея необходимого реформаторского толчка свыше, они редко рискуют своим комфортным статусом, чтобы продемонстрировать активность во внедрении изменений. Таким образом, выглядит так, будто полноценное реформирование постсоветского характера такой системы координации и контроля займет более длительное время, по меньшей мере, длиной в еще одно человеческое поколение.

Кроме того, общая недостаточная зрелость высшего безопасностного менеджмента в Украине все еще не позволяет структурам безопасности и обороны стать по-настоящему эффективными, обеспечить качественную подготовку и реализацию необходимых решений в интересах национальной безопасности. Такое состояние управления системой безопасности в государстве приводит к негативным последствиям, когда в Украине все время происходят кризисы



один за другим, хотя многих из них можно было бы избежать. В результате теряются возможности и время, и распыляются ресурсы.

Для стран Центральной Европы и Балтии, чьи исторические воспоминания о коммунистическом прошлом еще остаются яркими, а также для многонационального штата экспертов из штаб-квартиры НАТО, заинтересованных в поддержании диалога сотрудничества с Украиной, нетрудно быть терпеливым к замедленным действиям украинцев. Они знают, что, несмотря на задержки, всегда остается шанс того, что украинцы в конце концов выполнят свои обещания. Благодаря этому Украина имеет положительную историю сотрудничества с Польшей в Косово и Ираке, с Литвой в Косово и Афганистане и с НАТО в Дарфуре, Ираке, Афганистане и операции «Активные усилия» в Средиземном море. Также существует множество положительных примеров сотрудничества между разведывательными структурами и жандармериями стран Центральной и Юго-Восточной Европы и соответствующими украинскими структурами.

Однако, для стран и международных организаций, которые не имеют таких стимулов, как общее наследие или интересы безопасности, связанные с Украиной, поведение украинской бюрократии часто выглядит раздражающим. В таких случаях Украина снова теряет, и не только свой имидж или уровень доверия, но также и возможности сделать вклад в международные усилия в вопросах безопасности, как было, например, с планами принять участие в операции ООН на Голанских высотах в 2005 году, в Ливане в 2006 году, а также в операции ЕС в Чаде в 2007 году.

Вместе с тем, наибольшим вызовом для интересов безопасности Украины в контексте неэффективного менеджмента сектора безопасности являются не столько оборонные аспекты миротворческой деятельности, сколько вопрос внутренней безопасности.

Для понимания второй наибольшей проблемы, связанной с вопросами координации и контроля со стороны исполнительной ветви власти в Украине, т.е. отсутствия у государственной элиты традиции консолидироваться по ключевым вопросам безопасности, было бы интересно сперва обратиться к опыту соседей Украины – стран Центральной Европы, Юго-Восточной Европы и Балтии – которые уже интегрировались в Европу. Другими словами, для постороннего наблюдателя пример Украины может быть понятнее в более широком контексте, по сравнению с ее соседями. Если сравнить проблемы современной политики в Украине с прошлыми и недавними проблемами Болгарии, Литвы, Польши, Румынии, Словакии, Чехии и некоторых других стран, можно найти много похожих случаев, в частности в контексте проблем с общественным порядком и менеджментом сектора безопасности.

В Украине, как когда-то в Болгарии, Польше, Румынии или Словакии, наблюдались периоды «существования» («cohabitation»), когда политические интересы Президента, который является главой государства, расходились с политическими интересами Премьер-министра (который, в случае Украины, по Конституции возглавляет высший орган исполнительной власти – Кабинет Министров), и эти отличия вместо сотрудничества часто провоцировали соревнования, во время которых были случаи злоупотребления властью относительно структур безопасности и обороны.

В Украине, так же, как в Болгарии в 1997 году, Венгрии в 2007 году или в Румынии в начале 1990-х годов, проходили мощные народные выступления против коррумпированного и неэффективного правления. В 2004 году такое событие назвали Оранжевой революцией, которая среди прочего была направлена против попыток фальсифицировать выборы Президента.



В Литве в 2004 году Парламент успешно отправил в отставку путем импичмента Президента Роналдаса Паксаса. В Украине похожий кризис разворачивался в 2007 году вследствие роспуска Верховной Рады Президентом Виктором Ющенко, опередившим Парламент, который хотел объявить импичмент Президенту. В случае Украины, подобно роли разведки в Литве, специальные подразделения милиции и внутренние войска МВД, а также ответственное за охрану высшего руководства УГО были втянуты в противостояние между Президентом и Парламентом.

Однако, наблюдалась существенная разница между Украиной и этими государствами. Эта разница состоит в способности политической элиты указанных выше Центральноевропейских стран достигать консенсуса по ключевым вопросам безопасности страны. Иначе говоря, основные политические партии и национальная элита в решающие моменты были способны проявить зрелость и консолидироваться, чего еще не достигли в Украине, где способность главных политических сил к консолидации еще далека от того уровня, который необходим для успешного противодействия вызовам национальной безопасности.

В частности, почти постоянное противостояние наблюдалось на протяжении всего периода "сосуществования", когда при власти были "оранжевый" Президент Виктор Ющенко и "белосиний" Премьер-министр Виктор Янукович. Даже те, кто вел людей за собой во время Оранжевой революции (Виктор Ющенко, Юлия Тимошенко, Юрий Луценко, Петр Порошенко, Александр Зинченко, Давид Жвания, Роман Бессмертный и прочие) слишком быстро стали враждовать между собой. Так называемая политическая реформа, согласно которой с 1 января 2006 года часть полномочий была передана от Президента Парламенту и Кабинету Министров, спровоцировала постоянное противостояние между всеми ветвями власти и высшими органами управления.

Проблемы политической системы Украины, возникающие в случае "сосуществования", несут в себе множество потенциальных рисков для безопасности страны. Конституционный вызов такого *де-факто* двоевластия приводил к постоянному напряжению в отношениях между Президентом и Кабинетом Министров, что сделало невозможными много различных важных реформ. Этот политический затор также сдерживает реформы сектора безопасности, которые позарез нужны для завершения полной трансформации Украины от ее существующего постсоветского переходного состояния к эффективной демократической системе.

Широкие, но расплывчатые конституционные положения касательно президентских полномочий, которые еще в большей мере ухудшены неспособностью достигать консенсуса по важным вопросам, провоцируют регулярные обращения в Конституционный Суд за разъяснением решений либо Президента, либо Правительства.

Разъяснения Конституционного Суда бывают не всегда достаточно конкретны для противоположных сторон, которые естественно стараются толковать их по-своему. Например, в 2007 году, во время дискуссии относительно действия президентского указа о роспуске Парламента, его оппоненты настаивали на том, что основания для роспуска были четко выписаны в Конституции и что Президент не мог принимать решения, руководствуясь другими обстоятельствами, нежели записанные в ее тексте. Сторонники же досрочных парламентских выборов настаивали на широкой интерпретации статьи 102 Конституции, которая определяет, что Президент является "гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина". А она, согласно одному из

постановлений Конституционного Суда, очевидно, означает, что “для реализации этих функций Президент принимает решения, имеющие силу законодательных актов, а в случае необходимости – непосредственно вмешивается в критическую ситуацию с целью устранения любой угрозы для государства и его граждан”.<sup>36</sup>

На протяжении весны-лета 2008 года стало ясно и очевидно, что проблемы баланса власти и неспособность достигать компромиссов даже в мелких вопросах нуждаются в исправлении путем внесения поправок в Конституцию. Президент Виктор Ющенко наверно старался укрепить существующую систему с двумя центрами исполнительной власти, при этом изменяя и укрепляя президентские полномочия относительно Кабинета Министров и структур безопасности страны. Премьер-министр Юлия Тимошенко предложила более радикальные изменения в пользу концентрации исполнительной системы: “Придется обязательно устранить установившееся за последние десять лет двоевластие в стране. Абсурдно, когда страной руководят два должностных лица – президент и премьер-министр – с практически полностью одинаковыми функциями и полномочиями... Или должность премьера, или должность президента из новой Конституции нужно точно изъять”.<sup>37</sup> Она на самом деле была преисполнена решительности поправить разрушительные противоречия существующей системы государственного управления: “Как было до тех изменений в Конституцию (2004 года), так и сегодня есть – у каждого министра – три руководителя: одну команду дает премьер, другую, противоположную, – президент и третью – Виктор Иванович Балого (глава секретариата президента). Куда министру бежать и где отчитываться? И эта ситуация возникает каждый день”.<sup>38</sup>

В самом деле, кажется, что нет другого выхода, чем внесение изменений в Конституцию. Всенародно избранный Президент (Глава государства и Верховный Главнокомандующий Вооруженных Сил) имеет значительные полномочия в секторе безопасности, и всегда будет искушаться использованием своих конституционных полномочий для блокирования тех решений Кабинета Министров, которые не были с ним согласованы. Однако, Кабинет Министров сегодня выступает “креатурой” коалиции большинства во всенародно избранном Парламенте. Члены Кабинета Министров несут личную и непосредственную политическую ответственность. Глава Кабинета, Премьер-министр, согласно Конституции возглавляет исполнительную ветвь власти. Он/она является лидером одной из мощнейших политических партий, и в отдельные моменты нередко имеет выше уровень поддержки в обществе, чем всенародно избранный Президент. Итак, в существующей системе у Кабинета Министров также есть искушение не соглашаться с Президентом, который по обыкновению несет ответственность всего один раз на протяжении 4-5 летнего избирательного цикла, однако, по сути не имеет физической возможности лично быть начальником для подчиненных ему структур безопасности (иначе, чем через одного из помощников, входящих в состав Секретариата).

<sup>36</sup> См. Постановление Конституционного Суда Украины об отказе в открытии конституционного производства по делу по конституционному обращению Романчука Николая Павловича относительно официального толкования положения статьи 102 Конституции Украины, г. Киев, 8 мая 1997 года. Дело N 018/6-97 N 11-з.

<sup>37</sup> Сергей Рахманин, “Законный вопрос.” – *Зеркало Недели*, №8, 1-7 марта 2008 г.

<sup>38</sup> См. “Тимошенко: Я молчала четыре месяца...” – *Украинская правда*, 12 мая 2008 г., <[www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua)>.

В то время как несколько структур безопасности непосредственно подчинены Президенту<sup>39</sup> (а согласно Конституции все они ему подчинены – в общем), на самом деле, именно Секретариат (бывшее название – Администрация) Президента есть тем единственным органом, который реально контролирует военные формирования и другие структуры безопасности в Украине. Фактически речь идет о том, что это учреждение наделено возможностями контролировать эти структуры, однако, оно совсем не является непосредственно ответственным за их действия. Эта ответственность формально возлагается на Президента, от лица которого действует Секретариат, однако Президент не может все контролировать персонально. Кандидатуры руководства всех структур безопасности до уровня генерал-майора координируются с Секретариатом, а не с Парламентом. Поскольку сам Президент не может непосредственно контролировать весь сектор безопасности, то политические и бизнес-структуры, близкие к Секретариату, могут влиять на применение президентских полномочий в собственных интересах.

В результате, почти весь реальный контроль сосредоточен в руках Секретариата Президента. Украинское законодательство не наделяет это учреждение (фактически, речь может идти о параллельном правительстве) такими функциями, поскольку, в соответствии с требованиями Конституции Украины, Президент не может делегировать свои полномочия никакому органу государственной власти или должностному лицу в системе контроля над структурами безопасности, в частности, правоохранительными органами.

В одном случае описанный выше феномен даже побудил Председателя Верховного Суда Украины Василя Онопенко сделать достоянием гласности критическое заявление, согласно которому целостности судебной системы угрожали нелегитимные попытки внести определенные изменения: “все это действие, названное реформированием судебной системы, происходит под прикрытием президента, ведь за его подписью появляются письма о поддержке откровенно неконституционных и юридически неприемлемых изменений в закон о судоустройстве. ... президента “в очередной раз попробовали подставить его ближайšie советники, которые более всего заинтересованы в усилении собственного влияния на суды”<sup>40</sup>.

Таким образом, конфликт между всенародно избранным Президентом и сформированным парламентской коалицией Кабинетом Министров становится предсказуемым и логическим явлением. Такие конфликты нередко происходят в странах с похожей политической системой – Болгарии, Польше и Румынии – независимо от того, называются ли их политические системы парламентско-президентскими или парламентскими (как в Болгарии).

Говоря о наличии позитива, можно ожидать, что конфликтная среда молодой демократии поможет закалить демократический опыт и традиции. Если ни одна сторона не может получить способность полностью подчинить другую/параллельную сторону, это также служит предохра-

<sup>39</sup> Например, согласно Закону Украины “О разведывательных органах Украины” (статья 24 – Контроль Президента Украины над деятельностью разведывательных органов Украины) “Контроль за деятельностью разведывательных органов Украины в рамках конституционных полномочий осуществляется Президентом Украины, в том числе через возглавляемый им Совет национальной безопасности и обороны Украины. Разведывательные органы Украины докладывают Президенту Украины и отчитываются перед ним по вопросам и в порядке, который определяется Президентом Украины”.

<sup>40</sup> См.: “Онопенко думает, что Ющенко снова подставили.” *Украинская правда*, 20 июня 2008 г., <[www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua)>.

нителем против монополизации сферы безопасности. При отсутствии действенных национальных традиций или неписаного консенсуса по вопросам безопасности (как во Франции или Великобритании), это может обезопасить от появления демократически избранной диктатуры.

С другой стороны, постоянная нестабильность исполнительной власти, вызванная этим «двоевластием», в определенный момент создает намного больший негатив, чем все возможные позитивы. При отсутствии устойчивой демократической культуры или традиции, она снижает как международный, так и внутренний авторитет власти, ослабляет сопротивление внешнему вмешательству, подрывает реформаторские усилия, разочаровывает в демократии и провоцирует ожидание появления «сильного» лидера.

### **Парламентский контроль**

Хотя многочисленный безопасностный аппарат исполнительной и президентской ветвей власти в Украине выглядит мощным, в действительности же, он разбалансирован и недостаточно эффективен. Парламентская структура также выглядит влиятельной только на расстоянии, однако, в действительности, она скорее слабая. На поверхности, Верховная Рада Украины имеет все традиционные парламентские полномочия относительно сектора безопасности: принятие актов законодательства, бюджетный контроль, слушания, запросы, проведение расследований, доступ к секретной информации и, даже, применение полномочий по назначению отдельных руководителей структур безопасности. Начиная с января 2006 года, Кабинет Министров (включая Министра обороны и Министра внутренних дел) формируется коалицией парламентского большинства. Председатель СБУ и Генеральный прокурор также назначаются Парламентом по представлению Президента.

Верховная Рада, как высший орган законодательной власти, выполняет функции парламентского контроля и надзора через парламентские комитеты. Согласно Конституции, парламентские комитеты рассматривают законопроекты и другие вопросы в рамках своей компетенции. Позиция профильных парламентских комитетов имеет важное значение во время рассмотрения Парламентом вопросов деятельности структур безопасности.

За исключением вопросов милиции, Комитет по вопросам национальной безопасности и обороны (далее – Комитет) играет роль ключевой структуры, отвечающей за осуществление парламентского контроля над структурами безопасности в Украине. В состав Комитета входят подкомитеты, количество и состав которых определяется самым Комитетом. В частности, в составе Комитета шестого созыва образовано шесть подкомитетов (что отличается от предыдущего созыва): по вопросам социальной безопасности, оборонно-промышленного комплекса и военно-технического сотрудничества, военной безопасности и обороны, экономической и экологической безопасности, государственной безопасности, а также информационной безопасности.

Основные функции Комитета довольно схожи с соответствующими функциями комитетов/комиссий в других демократических странах: рассмотрение законопроектов и других актов по вопросам национальной безопасности и обороны; рассмотрение соответствующих разделов государственного бюджета, подготовка выводов по вопросам национальной безопасности и обороны и т.п.<sup>41</sup> На основа-

<sup>41</sup> Для более детального ознакомления, см. веб-сайт Комитета Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны < <http://kompnb.rada.gov.ua/kompnb/control/uk/index> >.

нии результатов обсуждения и анализа ситуации Комитет может давать рекомендации по вопросам национальной безопасности и обороны Президенту и Правительству.

Вместе с тем, в отличие от распространенного опыта развитых демократий, в украинском Парламенте не существует отдельного комитета, который занимался бы исключительно вопросами разведки. По мнению экспертов Женевского центра ДКВС, "согласно международным нормам, парламент должен создать специализированную структуру, которая должна обеспечить контроль над разведывательными службами. Без такого специального комитета парламенту будет тяжело, если не невозможно, осуществлять системный сосредоточенный контроль над разведывательными службами".<sup>42</sup> Хотя это, безусловно, верное наблюдение относительно всех зрелых демократий, однако существует мнение о том, что в странах переходного периода и во время глубоких реформ в секторе безопасности может быть оправданно временно иметь единую структуру парламентского контроля, ответственную за оборонную и разведывательную части сектора безопасности, что должно было бы обеспечить лучшую координацию реформ во всем секторе безопасности.

Ранее в этом Комитете был отдельный подкомитет по вопросам правового обеспечения деятельности органов безопасности, разведки и контрразведки, пограничных и таможенных органов, который в шестом созыве был трансформирован в подкомитет по вопросам государственной безопасности. Основными функциями этого подкомитета являются: правовое обеспечение деятельности органов государственной безопасности, разведывательных органов Украины, органов пограничной службы и государственной охраны органов государственной власти и должностных лиц; усовершенствование законодательства в части: контрразведывательного и разведывательного обеспечения деятельности органов государственной власти и других государственных учреждений; обеспечение охраны государственной тайны; борьба с международным терроризмом; охрана и защита государственной границы.

Как и раньше, есть определенная возможность обходить указанные выше полномочия Парламента в случаях, когда соответствующая структура безопасности непосредственно подчинена Президенту. Это может снижать эффективность парламентского контроля по отдельным вопросам безопасности, если, например, позиция Парламента существенно отличается от позиции Президента.

Вместе с тем, важный и потенциально мощный механизм парламентского контроля над разведкой все-таки существует. В дополнение к конституционным полномочиям, Закон Украины "О разведывательных органах Украины" дает Счетной палате Парламента более глубокие полномочия относительно структур безопасности. Для осуществления контроля за расходованием бюджетных средств в разведывательных органах в составе палаты создается специальная группа. Она имеет право получать от разведывательных органов Украины документы, подтверждающие расходы средств Государственного бюджета. Сотрудники этого подразделения могут выполнять свои функции при условии получения доступа к секретным документам только в порядке, установленном Законом Украины "О государственной тайне". Им запрещено раскрывать сотрудников, а также методы и средства деятельности разведывательных органов, или разглашать полученную информацию.

<sup>42</sup> Hans Born and Ian Leigh. "Democratic Accountability of Intelligence Services." DCAF Policy Paper №19. 2007, Geneva, Switzerland.

Еще одним важным инструментом парламентского контроля, о котором нельзя забывать, является институт Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, который иногда может быть действенным механизмом обработки заявлений и жалоб.

Кажется, наиболее острым вопросом сегодня выступает недостаточный баланс полномочий по назначению руководства структур безопасности. Председатель СБУ утверждается Парламентом, однако, это отличается от процедуры назначения руководителей других структур безопасности. Вместе с тем, в гипотетическом случае, если, например, проблема исполнительного «двоевластия» будет решена путем увеличения президентских полномочий, то усиление парламентских полномочий могло бы обеспечить естественный противовес возможной монополизации контроля структур безопасности, особенно по кадровым вопросам. Это можно делать разными путями – либо через усиление полномочий Комитета, либо через более глубокую трансформацию, например путем создания двухпалатного Парламента.

Другой проблемой в прошлом было нечеткое законодательное определение полномочий, касающихся утверждения инициатив по вопросам реформирования и развития, когда даже семантические нюансы облегчали утверждение ключевых долгосрочных программ без консультаций с Парламентом, или без его согласования, которое позднее приводило к неэффективному расходованию средств на принятые программы и неадекватного ресурсного обеспечения.

В целом, парламентский контроль над спецслужбами и «другими» военными формированиями в Украине остается ограниченным, а Комитет по вопросам национальной безопасности и обороны имеет недостаточно реальных полномочий, необходимых для обеспечения действенного контроля. Несмотря на усилия главы Комитета (бывшего Министра обороны) Анатолия Гриценко по укреплению парламентского контроля, этот вопрос требует времени и непростых решений, которые, в свою очередь, нуждаются в более широком политическом консенсусе для обеспечения успеха. Кое-кто из его предшественников, как, например, Георгий Крючков, которые также в прошлом делали попытки усилить парламентский контроль, не достигли цели в значительной мере из-за отсутствия надлежащей поддержки в Парламенте во время дискуссий с исполнительной властью. Можно сказать, что в общем парламентскому контролю над спецслужбами более характерен энтузиазм, чем необходимый уровень системности. В условиях молодой и нестабильной демократии быстро обеспечить эффективный парламентский контроль является нелегким делом.

## **Судебная власть**

Третья ветвь власти – судебная – в контексте эффективности и стабильности также имеет значительный потенциал, однако так же, как и в предыдущих случаях исполнительной и законодательной ветвей власти, она не сбалансирована, а ее решения противоречивы. В целом, украинские суды и прокуратура должны быть профессиональными и независимыми (иметь иммунитет от политического и другого влияния). Однако, в то время как, согласно традиционным ожиданиям, судьи и прокуроры должны быть на страже закона и справедливости, в реальной жизни их беспристрастность не обеспечена надлежащими условиями профессиональной и финансовой независимости. Одно только прогрессивное законодательство и принятие присяги не могут обеспечить авторитета без надлежащей организации эффективной системы подготовки, отбора, обеспечения и т.п. Годами



ненадлежащие условия работы и низкое жалование были наиболее существенными негативными факторами, наряду с общей коррупцией и политизацией внутренней политической среды.<sup>43</sup>

После Оранжевой революции наблюдался определенный прогресс в борьбе со взяточничеством и в повышении прозрачности. Однако, несмотря на этот ограниченный прогресс, со временем коррупция лучше приспособилась, а политизация выросла.

По поводу коррупции в судебной ветви власти можно сказать, что недостаточное бюджетное финансирование, с одной стороны, и определенное усиление в последние годы подотчетности судей и прокуроров, с другой, создали уникальный феномен. Некоторые суды, прокуроры и представители милиции негласно ввели систему "благодарительных" взносов. Согласно материалам проверки Счетной палаты, только в 2007 году добровольные "благодетели" сделали благодарительных взносов на сумму свыше 400 миллионов гривен для судов, милиции и прокуратур. Этот вид коррупции так обеспокоил Президента, что он издал отдельный указ, в котором требуется прекратить такую практику и принять "дополнительные меры по предотвращению скрытого влияния на деятельность судов и правоохранительных органов..."<sup>44</sup>

Одновременно, относительно политизации судов критика была направлена в противоположном направлении. В июне 2008 года Председатель Верховного Суда Василий Онопенко выступил с публичным обращением к Президенту, в котором он предъявил ему обвинение в намерениях "установления неконституционного контроля над судами и судьями, противоправного вмешательства в их деятельность".<sup>45</sup>

Его предшественник Василий Маляренко в 2005 году был хоть и не настолько непосредствен, однако так же критичен в отношении вопроса независимости судов: "К сожалению, в Украине преобладают игнорирование закона, остракизм относительно правосудия. За 14 лет развития Украинское государство сделало много. Тем не менее, сегодня главной проблемой остается независимость суда. В обществе и, прежде всего, во властных структурах пока что не вышло понимание того, что независимость судов является важнейшей предпосылкой верховенства права, основной гарантией справедливого судопроизводства, фундаментальной основой организации власти в демократическом государстве".<sup>46</sup>

Хотя украинская система судебной власти выполняет важную демократическую функцию, жалобы на ее коррумпированность и несправедливость звучат слишком часто. В частности, следующие обвинения в злоупотреблении властью со стороны должностных лиц Секретариата Президента, которые вероятно прибегают к применению незаконного давления на суды, кажутся типичными:

---

<sup>43</sup> В общем неэффективные подходы к решению вопросов ресурсного менеджмента в рамках стратегического планирования и программирования в Украине (несмотря на существенный прогресс в Министерстве обороны) оставили его практически в том состоянии, что и перед Оранжевой революцией. Для более детального понимания проблемы, см.: Leonid Polyakov: "Ukraine: transformation between strain and uncertainty" in "Security Sector Reform in Central and Eastern Europe: Difficult Paths Towards Success", Wilhelm N. Germann/ Andrzej Karkoszka (eds.), BICC/DCAF, Nomos, 2005.

<sup>44</sup> См.: Указ Президента Украины N328/2008 "О некоторых мерах по недопущению коррупции в судах и правоохранительных органах", 11 апреля 2008 г.

<sup>45</sup> См.: "Письмо Председателя Верховного Суда Украины В. Онопенко к Президенту Украины В. Ющенко", 23 июня 2008 г., <<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/FB71B4AB3F7F2A0CC2257471004A8C96?opendocument>>.

<sup>46</sup> Александра Примаченко. "Судьям повысят зарплаты и дадут квартиры..." – *Зеркало Недели*, №43, 5 – 11 ноября 2005 г.



“... в нашей стране по звонку чиновника СП “закрывают” академика, который пусть и совершил нарушение, но не является социально опасным, зато с миром отпускают заказчика ряда убийств.”<sup>47</sup>

Поддержка гражданами судов в Украине по сравнению с другими институтами государственной власти (Президент, Верховная Рада, Правительство, структуры безопасности, органы прокуратуры, администрации и т.д.) чрезвычайно низка. Согласно соответствующим опросам общественного мнения, проведенным в 2007 году социологической службой Центра Разумкова, уровень полной поддержки гражданами судов составляет 7,8% (29,6% поддерживают отдельные меры).<sup>48</sup>

Такие условия, бесспорно, не способствуют осуществлению контроля над деятельностью структур безопасности. В том, что касается особой роли судов и прокуратуры в контроле над структурами безопасности в Украине, их главные функции в основном определены Законами Украины “Об оперативно-розыскной деятельности” и “О контрразведывательной деятельности”.

Согласно этим законам, деятельность СБУ, СВР, Государственной пограничной службы, УГО (рассмотренных ранее в этом исследовании) и некоторых других структур является предметом разветвленной системы получения разрешений и санкций от судов и прокуратуры: с разрешения суда можно вытребовать документы и данные, характеризующие деятельность предприятий, учреждений, организаций, а также образ жизни отдельных лиц... Также разрешение нужно на негласное проникновение в жилье или другое владение лица, снятие информации с каналов связи, контроль за перепиской... Руководитель оперативного подразделения информирует прокурора о полученном разрешении суда на протяжении суток. Процедура таких действий в отдельных предусмотренных законом случаях согласовывается с Генеральным прокурором и Председателем Верховного Суда. Отдельные ограничения прав и свобод человека и юридических лиц имеют исключительный и временный характер, и могут применяться только по решению суда. В случае оперативной необходимости неотложного осуществления этих мер, оперативно-розыскные подразделения обязаны на протяжении 24 часов известить суд или прокурора об их применении и основаниях проведения.

Также существует положение о прокурорском надзоре за деятельностью разведывательных органов в Законе Украины “О разведывательных органах Украины”: “Надзор за соблюдением разведывательными органами Украины законов Украины осуществляется Генеральным прокурором Украины и уполномоченными им прокурорами в соответствии с Конституцией и законами Украины”.

Важную роль в системе судопроизводства Украины продолжает играть подсистема военных судов и военных прокуратур. В 2004-2005 годах наблюдалось мощное движение по ликвидации военных судов. Однако, парламентский Комитет по вопросам национальной безопасности и обороны не поддержал идею их полной ликвидации. Количество военных судов и прокуроров было лишь сокращено. В отдельных случаях Государственная пограничная служба (в 2004 году) и Министерство обороны (в 2005 году) возражали против немедленной ликвидации военных судов. Еще один интересный случай, касающийся этого вопроса, имел место в 2004 году, когда Министерство юстиции настаивало на том, что военные суды не могут надлежащим образом защищать права военнослужащих якобы из-за их зависимости, связанной со статусом военнослужащих. Однако, парламентский омбудсмен занимал противоположную позицию – что перегруженные и неподготовленные гражданские суды будут не в состоянии надлежа-

<sup>47</sup> Юлия Мостовая. “Все это уже не кризис...” – *Зеркало Недели*, №21, 7-13 июня 2008 г.

<sup>48</sup> Юрій Якименко. “Ставлення громадян до соціальних і політичних інститутів та політичних лідерів”. – *Національна безпека і оборона*, №10, 2007 р.

щих образом защищать права военнослужащих. Дискуссия закончилась сокращением числа военных судов с 24 до 15, включая два апелляционных суда, а также передачей части военных дел в подсудность гражданских судов. Количество военных прокуратур было сокращена до четырех.

Несмотря на то, что судебная власть играет важную роль в деятельности структур безопасности в Украине, нужно еще приложить много усилий, чтобы достичь стандартов современного демократического государства. Постепенно определенные сдвиги происходят. В 2008 году общие требования Законов Украины “Об оперативно-розыскной деятельности” и “О контрразведывательной деятельности” были дополнены детальными разъяснениями в Постановлении Пленума Верховного Суда Украины “О некоторых вопросах применения судами Украины законодательства при даче разрешений на временное ограничение отдельных конституционных прав и свобод человека и гражданина во время осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и досудебного следствия”.<sup>49</sup>

Упомянутые разъяснения предлагают судам и следственным органам детальные и обоснованные процедуры. Это, безусловно, шаг вперед в обеспечении демократических стандартов контроля над разведывательными и правоохранительными структурами, который потенциально должен ограничить “желание органов применять недостаточно урегулированные средства”.<sup>50</sup> Вместе с тем, поскольку соответствующие судебные разрешения являются секретными, не совсем ясно, кто будет иметь доступ к статистике процедур относительно разрешений на применение специальных полномочий, и какая часть возможного анализа этой практики будет докладываться Парламенту и общественности.

## **VIII. Лучший опыт других стран**

В контексте развития структур безопасности Украина может воспользоваться опытом бывших коммунистических стран Центральной и Юго-Восточной Европы, недавно имевших похожие вызовы на пути к членству в НАТО и ЕС (Болгария, Польша, Румыния, Словакия, Венгрия, Чехия). Опыт отдельных “старейших” членов НАТО, таких как Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Испания, Турция, Великобритания и США может также быть очень полезен, особенно в тех случаях, где Украина имеет похожие черты политической системы или внутренней среды безопасности, или когда есть потребность рассмотреть все возможные варианты.

Перечень примеров наиболее полезного опыта может быть расширен за счет ряда других стран. Однако, исследование разных аспектов безопасности многих стран показало, что наиболее интересным с точки зрения таких определяющих факторов, как политическая система, внутренняя культура структур безопасности, наследие и традиции, является опыт Болгарии, Франции, Польши, Румынии и Словакии. В рамках этого исследования, изучение иностранного опыта в Украине проводилось в боль-

---

<sup>49</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Украины “О некоторых вопросах применения судами Украины законодательства при выдаче разрешений на временное ограничение отдельных конституционных прав и свобод человека и гражданина во время осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и досудебного следствия”, №2, 28 марта 2008 г.

<sup>50</sup> См.: Authorising the use of special powers (Разрешение на использование специальных полномочий). Hans Born and Ian Leigh. “Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies.” DCAF, Human Rights Centre of the University of Durham, Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee. Oslo, 2005.

шей мере путем анализа печатных и электронных источников, а также с использованием возможностей интервью с зарубежными экспертами во время встреч и через электронную переписку.<sup>51</sup>

Вместе с тем, для получения непосредственного впечатления о наиболее полезном иностранном опыте, были выбраны две страны в качестве наиболее целесообразных для осуществления ознакомительных визитов – Франция, как развитая демократия с сильной президентской властью и длинным сроком пребывания в составе ЕС и НАТО; и Болгария – по конституции парламентская республика, однако с президентом, который избирается всенародно и сохраняет существенные полномочия. Болгария имеет с Украиной много похожих политических и культурных черт, а также идет впереди Украины в отношении членства в ЕС и НАТО. У двух выбранных стран есть также другие важные сходства с Украиной в сферах общего баланса политических полномочий и парламентского контроля над сектором безопасности.

Изучение лучшего иностранного опыта помогает в развитии и реформировании структур безопасности в Украине. Учитывая значительный объем собранных материалов, с одной стороны, а также необходимость придерживаться принципа по возможности более четкого изложения материала, с другой, было принято решение структурировать этот раздел не как последовательность отдельных национальных опытов, а функционально, в соответствии с содержанием и структурой предыдущих разделов, т.е. путем подбора соответствующих примеров а) структур безопасности и б) аспектов демократического гражданского контроля.

## **Структуры безопасности других стран**

Анализ различных организационных подходов в секторе безопасности свидетельствует о наличии трех системных показателей, которые, несмотря на отличия, наблюдающиеся во многих странах, в общем определяют характер любой конкретной национальной системы безопасности. Такими показателями являются: (де)милитаризация, (де)централизация и подчинение.

### *(Де)милитаризация*

Как отмечается в пособии Женевского центра ДКВС «Парламентский контроль над сферой безопасности»,<sup>52</sup> рациональным аргументом против милитаризации полиции и «других» военных формирований является риск злоупотреблений и политизации: «Милитаризация полиции – охранников демократического правопорядка – размывает разницу между ней и войском – охранником внешней безопасности. Это особенно опасно, когда полиция недофинансируется и, соответственно, может прельститься злоупотреблениями и уйти в коррупцию, не боясь наказания. Другой опасностью, которая ассоциируется с милитаризацией полиции, является то, что вельможи могут использовать полицию (а иногда и разведывательные органы и военные формирования) для контроля и преследования оппозиции, а не для поддержания внутренней

<sup>51</sup> Учитывая то, что из числа западных иностранных языков автор владеет свободно только английским, в следующих цитатах с других языков и в приведенных справочных материалах нельзя исключать неточностей, за которые вся ответственность в случае недоразумений возлагается на автора этого исследования.

<sup>52</sup> См.: «DCAF Handbook – Parliamentary oversight of the security sector: principles, mechanisms and practices». Geneva, DCAF, 2003.

### **Вставка 10.1. Социальные льготы для сотрудников сферы безопасности в Словакии**

73/1998 Собрание законов. Закон от 17 февраля 1998 года о сотрудниках государственной службы Национальной полиции, Разведывательной службы Словакии, Корпуса охраны тюрем и судов Словацкой Республики и Железнодорожной полиции

*... § 84 Служебный доход, служебные выплаты и финансовая компенсация за дежурство*

- (1) Офицер полиции на постоянной государственной службе имеет право на служебный доход, состоящий из следующих элементов:
  - a) базовые выплаты;
  - b) надбавка за выслугу лет;
  - c) дополнительная выплата за звание;
  - d) специальная надбавка;
  - e) надбавка за руководство;
  - f) надбавка за представительство или за выполнение временно вакантной функции руководства;
  - g) специальная дополнительная выплата;
  - h) дополнительная выплата за службу в неблагоприятных и вредных для здоровья условиях;
  - i) дополнительная выплата за подготовку кандидатов в офицеры полиции;
  - j) дополнительная выплата за уход за вверенной полицейской собакой или полицейской лошадью;
  - k) дополнительная выплата за содержание и вождение полицейского автомобиля или моторного катера;
  - l) дополнительная выплата за выполнение работ с погружением;
  - m) дополнительная выплата за службу в сменах;
  - n) дополнительная выплата за выполнение обязанностей службы дополнительно к основным часам недельной службы;
  - o) дополнительная выплата за выполнение обязанностей службы в ночные часы;
  - p) дополнительная выплата за выполнение обязанностей службы по субботам и воскресеньям;
  - r) дополнительная выплата за выполнение обязанностей службы в официальные праздничные дни;
  - s) другие служебные выплаты;
  - t) вознаграждение.
- (2) Служебные выплаты состоят из элементов служебных доходов, определенных в параграфе 1, пункты a – m и o – r; эта норма не применяется, если это дополнительная выплата согласно §98 – 101 и финансовые компенсации за дежурство согласно §103, когда служебное жалование состоит из элементов, определенных в параграфе 1, пункты a – m.
- (3) Офицер полиции имеет право, согласно условиям и в пределах положений этого Закона и дополнительно к служебному доходу, на финансовую компенсацию за пребывание в резерве.

*... § 141 Условия выполнения обязанностей службы*

- (1) Руководитель создает для офицера полиции условия для надлежащего и, насколько это возможно, безопасного несения службы.

- (2) Руководитель обязан, прежде всего:
  - a) довести до ведома офицеров полиции внутренние правила и информацию, необходимые для надлежащего выполнения службы;
  - b) уделять внимание постоянному обучению офицеров полиции;
  - c) организовать медицинское обслуживание офицеров полиции, обеспечивать помещения и оборудование медицинских учреждений;
  - d) содержать, обслуживать и улучшать санитарно-гигиенические средства;
  - e) уделять внимание внешнему виду, модификации и усовершенствованию рабочих мест;
  - f) организовать размещение офицеров полиции;
  - g) создать условия для удовлетворения культурных, развлекательных и учебных требований и интересов офицеров полиции;
  - h) организовать питание для офицеров полиции всех смен, в соответствии с принципами здорового питания, непосредственно в помещении несения службы или близ него. Он не имеет такого обязательства относительно офицеров полиции, которые отправлены в командировку, и если это не определено условиями несения службы;
  - i) организовать питание согласно пункту h) с предоставлением офицеру полиции горячего основного блюда, включая соответствующий напиток, на протяжении одной смены в полицейском заведении питания, в соответствующем заведении другого работодателя или с помощью юридического или физического лица, которое имеет право действовать в качестве посредника при предоставлении услуг по питанию, которые он обеспечивает через юридическое или физическое лицо, уполномоченное на осуществление услуг питания. С целью организации питания, сменой считается несение службы дольше четырех часов. Если смена длится больше 11 часов, но не больше 12 часов, руководитель может организовать дополнительный прием горячего блюда; однако для смены, которая длится больше чем 12 часов, он обязан это сделать. Если смена длится больше 17 часов, руководитель может организовать предоставление третьего горячего блюда;
  - j) компенсировать питание в соответствии с пунктами h) и i) в размере 65 % от цены горячего основного блюда, максимум до 65 % денежного содержания, которое предоставляется на служебную командировку сроком от 5 до 12 часов согласно специальному уставу, а также обеспечивать компенсации согласно специальному уставу;
  - k) организовать оборудование места для выполнения обязанностей службы в ночные часы аптечкой, включая обеспечение оборудованием для вызова неотложной медпомощи.
- (3) Руководитель может обеспечить офицеру полиции финансовую компенсацию только в размере, определенном в параграфе 2, буква j), если обязательство руководителя относительно организации питания для офицера полиции исключено условиями несения службы или руководитель может не организовывать питания согласно требованиям параграфа 2, пункты h – j.
- (4) В коллективном соглашении можно:
  - a) изменять условия, согласно которым руководитель будет обеспечивать офицера полиции питанием на протяжении периода осложнения условий службы;
  - b) увеличить количество офицеров полиции, для которых руководитель организует питание.

безопасности и правопорядка. Кроме того, частое использование военных для поддержания правопорядка может привести к их политизации”.

Демилитаризация структур безопасности в бывших коммунистических странах и их последующее реформирование являлись важным фактором общего процесса демократизации. Опыт проведенных исследований в целом поддерживает мысль Джеймса Шерра о том, что “...милитаризация функций государственной безопасности ...противоречит либеральной, демократической традиции”<sup>53</sup>

Практически все рассмотренные новые демократии, т.е. бывшие члены Варшавского договора, в разной мере уже демилитаризировали свои структуры безопасности в части ликвидации статуса военнослужащих для личного состава, а также сокращения оборонных задач в мирное время. Наиболее продолжительным был процесс демилитаризации служб внешней разведки.

Определенные особенности имеет вопрос о статусе жандармерии. Польша содержит жандармерию в составе министерства обороны, поэтому формально не стоит вопрос о демилитаризации этой структуры, основная роль которой – быть военной полицией. Опыт Франции, Италии и Испании свидетельствует о том, что для жандармерии военный статус вообще не является проблемой. Хотя Франция и решила передать жандармерию министерству внутренней безопасности, однако вопрос “демилитаризации” французской жандармерии, из-за ее особой зарубежной миссии, не стоит на повестке дня.

Другим важным аспектом национальных процессов демилитаризации является решение вопросов социальной защиты. В Болгарии было принято решение сохранить предыдущий (как для военных) уровень социального обеспечения персонала структур безопасности. А в некоторых странах уровень социального обеспечения после демилитаризации даже вырос. Наиболее интересен опыт Словакии, где еще в 1998 году были законодательно установлены единые высокие социальные стандарты для всего персонала структур безопасности.

### *(Де)централизация*

С одной стороны, не существует “универсальных норм” относительно опыта централизации структур безопасности, но, с другой, – есть очевидные для демократических стран “общие правила”, которых придерживаются в большинстве случаев. Украина или уже ввела такие правила, или рассматривает возможность их введения. Это в первую очередь касается пограничной охраны, которая в подавляющем большинстве европейских случаев не является самостоятельной структурой (как в Украине), а входит отдельной составляющей в МВД. Там практически отсутствуют признаки того, что другие подразделения МВД могут иметь слишком большое влияние на пограничников, если они пользуются достаточно независимым статусом в составе МВД. В частности, в Болгарии это обеспечивается предоставлением пограничной охране статуса “национальной” в составе МВД. В других странах пограничная полиция в большей мере отвечает за предупреждение случаев нелегальной миграции и борьбу с торговлей людьми, чем за “защиту” границы. При выполнении своих функций пограничники используют возможности других структур МВД, в частности преимущества разведки МВД и возможности полиции.

Другой пример общепринятых подходов касается децентрализации в случае сосуществования внешней разведки и внутренней безопасности (контрразведки), когда их деятельность может осуществляться или разными структурами, или в составе объединенной структуры. В теории, как указано в публикации Женевского центра ДКВС 2002 года: “является более правильным, когда каждую функцию

<sup>53</sup> Джеймс Шерр. “Трансформація сектору безпеки.” – *Національна безпека і оборона*, №4, 2004 р.



разведки выполняет отдельная структура. Это позволяет избежать распыления усилий и ресурсов, а также минимизирует риск нездоровой и ненужной конкуренции между разными структурами... Демократические страны вообще отделяют структуры внутренней и внешней разведки. Это обосновывается не только разными функциями, но и тем, что разные правила и разные законодательные нормы регулируют деятельность разведки внутри страны и за границей.”<sup>54</sup>

Вместе с тем, в противоположность примеру с пограничной охраной, не существует такой же универсальности опыта в случае разведки. Конечно, доминирующей практикой является децентрализация разведки и контрразведки. Несмотря на то, что ряд стран, таких как Италия, Нидерланды, Словакия, Испания и Турция держат их вместе, большинство демократических стран ввели отдельные структуры для внешней разведки и структур внутренней безопасности, которые иногда даже подчинены разным субъектам руководства.

В контексте обособления функций разведки, другим “общим правилом” для разведки является избежание правоохранительных функций (которые украинская СБУ унаследовала от КГБ и которых планирует лишиться во время дальнейших мер реформирования). Как отмечает публикация ДКВС: “Правоохранители и разведка имеют фундаментально разные цели. В то время как цель правоохранителей – доказать обвинение в конкретном уголовном деле, задача разведки – собрать как можно больше информации об угрозах для государства и общества. Таким образом, разведывательная служба может считать целесообразным не арестовывать идентифицированного преступника, если это сузит возможности дальнейшего сбора информации.”<sup>55</sup>

Вместе с тем, изучение лучшего опыта других стран не выявило ни одной развитой европейской демократической страны, разведка которой имела бы правоохранительные функции. В Европе разведка сосредоточена в большей мере на соблюдении гражданских свобод, чем на общественном порядке. Однако, в Соединенных Штатах ключевая структура безопасности – ФБР – имеет и разведывательные, и контрразведывательные функции, несмотря на существование аргументов относительно того, что такое сосуществование неблагоприятно для функций разведки ФБР.

Традиционно в современных демократических государствах существует две главные структуры внешней разведки (гражданская и военная) и одна основная структура внутренней безопасности/контрразведки (гражданская) с параллельно действующими подразделениями военной, финансовой и других видов безопасности в составе отдельных структур. Однако, в некоторых случаях, учитывая традиции или специфический опыт, определенные страны могут решить, что консолидация будет более целесообразна, чем фрагментация, и таким образом отойти от традиционных подходов. Например, в Италии, где и министерство обороны, и МВД имеют структуры внешней разведки и контрразведки. А в Болгарии было принято решение восстановить в новом виде консолидированную структуру контрразведки – Государственное агентство национальной безопасности (ГАНБ), включающее политическую, финансовую и военную контрразведки. Новая структура объединила функции бывших Национальной службы безопасности, Агентства финансовой разведки и офиса военной контрразведки. Интересным фактом является то, что функции новой болгарской структуры ГАНБ стали почти полностью идентичными сегодняшним функциям украинской СБУ, за исключением функции следствия. При этом в 2008 году Франция обязалась оказывать поддержку в становлении только что созданной структуры безопасности Болгарии.

<sup>54</sup> См.: Intelligence Services and Democracy. DCAF, Working Paper Series №13, Geneva, Switzerland, April 2002.

<sup>55</sup> Там же.



## **Вставка 10.2. Государственное агентство национальной безопасности Болгарии (ГАНБ)**

В соответствии с Законом “О Государственном агентстве национальной безопасности”, принятым 11 декабря 2007,

### **ОСНОВНЫМИ СТРУКТУРАМИ ГАНБ являются:**

- четыре главных управления: внутренней безопасности, контрразведки, финансово-экономической безопасности и технических операций;
- четыре управления: финансовой разведки, надзора, информации и архивов, а также координации, информации и анализа.

### **ОСНОВНЫМИ ФУНКЦИЯМИ ГАНБ выступают:**

- борьба с коррупцией среди государственных служащих высшего уровня, а также борьба с организованной преступностью и трансграничными правонарушениями;
- наблюдение, выявление и противодействие планам, подготовке и реализации посягательств на национальную безопасность, включая те, что направлены против Министерства обороны, Вооруженных Сил Болгарии и структур, подчиненных Министерству обороны;
- защита криптографии и секретной информации; техническая разведка и контроль над радиочастотами.

Пока что международная дискуссия по наиболее эффективным подходам к разным аспектам (де)централизации разведки и структур внутренней безопасности не завершена, особенно после террористического нападения на США 11 сентября 2001 года. Также утверждается, что существуют “потребности безопасностной среды периода после “холодной войны”, когда эффективность противодействия новым угрозам требует новых форм межведомственного взаимодействия и реорганизации. Хотя традиционные принципы разделения военной и гражданской разведывательных служб могут оставаться действующими, отделение внешней и внутренней разведок и их задач, так же, как и отделение разведки от правоохранительных органов и их задач, может быть менее однозначным.”<sup>56</sup>

Также нет однозначности и в подходах к вопросам деятельности такой структуры, как жандармерия. Если в Украине существует две структуры типа жандармерии (Внутренние войска МВД и Военная служба правопорядка в Вооруженных Силах), то во многих демократических странах нет ни одной. Некоторые страны ликвидировали свои жандармерии сразу, как только их внутренняя стабильность окончательно закрепилась.

Венгрия еще в 1989 году ликвидировала свою военизированную “Рабочую гвардию”. Чехия в 1993 году ликвидировала похожую военизированную структуру в составе МВД. Словакия, после отделения от Чехии в 1993 году, сначала содержала подобную военизированную структуру в составе МВД, но все

<sup>56</sup> Larry L. Watts. “Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies.” – *Studies in Intelligence*, Vol. 48, No. 1, 2004, <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol48no1/article02.html>>.

же ликвидировала ее в 2002 году. Болгария продолжает содержать свою жандармерию, однако недавно понизила ее статус с “национальной” службы до уровня обычного департамента МВД. До недавнего времени среди стран Центральной Европы, опыт которых рассмотрен, только Польша (в составе министерства обороны) и Румыния (в составе МВД) продолжают содержать свои жандармерии без изменений.

Относительно функций защиты правительственной связи и безопасности высшего руководства можно отметить, что, несмотря на наличие соответствующих структур практически во всех исследованных странах, их единственной общей чертой является то, что все они гражданские (демилитаризованные). А их организационные структуры, специфические функции и подчинение отличаются в каждой стране и отражают национальные политические традиции и традиции в сфере безопасности.

### Подчинение

Другим “общим правилом” для зрелых демократий является наличие *прямой политической ответственности* за вопросы внутренней и внешней безопасности и за все структуры безопасности. Вопрос внутренней безопасности и контрразведки в стабильных демократических странах, как правило, относят к сфере ответственности МВД (например, во Франции, Италии, Испании и Германии). Практика подчиненности структур внешней разведки естественно более разнообразна, поскольку они имеют дело с внешней политикой, внешними угрозами, которые ближе к сфере ответственности глав государств и военных. Во Франции внешняя разведка находится под контролем министра обороны. В Германии и Испании внешняя разведка подчинена Федеральному Канцлеру и Премьер-министру соответственно. В Великобритании внешняя разведка работает в поле ответственности внешнеполитического ведомства, а внутренняя разведка (контрразведка) – внутривнутриполитического. И так далее...

В целом, наиболее сбалансированным выглядит организационное построение структур безопасности в случае МВД Франции:

### **Вставка 10.3. Общие организационные особенности Министерства внутренних дел Франции, с указанием подразделений, подобных украинским**

#### ГЕНЕРАЛЬНЫЙ СЕКРЕТАРИАТ:

- Управление информационных систем и связи (наподобие ГСССЗИ)
- .....
- ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОРАТ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ:
  - Центральное управление внутренней разведки (подобно СБУ)
  - Центральное управление Пограничной полиции (как Госпогранслужба)
  - Служба защиты VIP лиц (наподобие УГО)
  - борьба с наркотиками, охрана массовых мероприятий, полицейский спецназ и прочие...

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОРАТ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЖАНДАРМЕРИИ (сходство с Внутренними войсками)

УПРАВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (подобно войскам Гражданской обороны)

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

УПРАВЛЕНИЕ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ СВОБОДАМ И ЮРИДИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ

В новых демократиях вопрос подчинения вообще выглядит несколько иначе. Конечно, частный случай структур безопасности Украины, где наблюдается так много разных форм подчинения, до определенной меры уникален среди демократических стран. Похоже, диверсификация подчинения является ответом первых посткоммунистических лет на обеспокоенность относительно чрезмерной концентрации власти в одних руках. Однако, практика чрезмерного распределения ответственности и контроля внутри исполнительной власти (прежде всего между президентами и правительствами) по мере укрепления демократических основ все больше становится проблемой, нежели предохранителем. Политические лидеры и структуры безопасности иногда поддаются искушению прибегнуть к манипуляциям путем использования раздробленности полномочий. Например, в Болгарии внешняя разведка подчинена Президенту, а структуры внутренней безопасности – Премьер-министру. Такое состояние политической и функциональной нестабильности (поскольку свидетельствует скорее о состязательном, нежели о сбалансированном контроле над разведкой и контрразведкой, или о нечетком распределении полномочий) в некоторых странах приводил к скандалам и дополнительной реструктуризации.

В новых демократиях (Болгарии, Польше, Венгрии и Чехии) внутренняя безопасность/контрразведка по обыкновению является ответственностью Премьер-министра, которому помогает соответствующий координационный комитет. В отдельных случаях существует специальная министерская должность для контроля над структурами безопасности, как, например, в Польше (Министр-координатор спецслужб) и Венгрии (Министр без портфеля по вопросам гражданских национальных структур безопасности). В Румынии главные структуры разведки и безопасности подчинены Президенту через Верховный Оборонный Совет, возглавляемый самим Президентом.

### **Вопрос демократического контроля**

Относительно лучшего опыта контроля исполнительной власти над структурами безопасности, “общее правило” предлагает установление по возможности более четкой иерархии подчинения. В зрелых демократиях, по обыкновению, наблюдается достаточный уровень четкости в вопросах того, кто имеет какие полномочия.

Пример Франции (также известной периодами “сосуществования”) подтверждает сказанный выше тезис. Во Франции Президент Республики не имеет структур безопасности в непосредственном подчинении, однако, национальное законодательство и национальные традиции безопасности однозначно определяют для Президента высочайшие полномочия по всем вопросам безопасности. Более того, для выполнения своих высоких полномочий Президент Франции не нуждается в огромном аппарате координации и контроля. Он подписывает законы, выдает указы и контрассигнует решения Совета Министров. Этого достаточно, чтобы считать исполнительную власть Франции очень сильной. Например, Премьер-министр может освободить от должности министра внутренней безопасности по согласованию с Президентом (а не Парламентом). Сам Премьер-министр (а потом и все Правительство) может быть отправлен в отставку личным решением Президента или абсолютным большинством голосов членов Национальной Ассамблеи (нижней палаты Парламента).

Несмотря на определенную слабость парламентского контроля над разведкой, уважение к традициям и правовой системе во Франции в целом достаточное для обеспечения стабильности системы управления сектором безопасности даже в периоды “сосуществования”. Чтобы луч-

ше сбалансировать систему, Президент Николя Саркози инициировал изменения в Конституцию (принятые в 2008 году), давшие Парламенту больше влияния на ключевые назначения в исполнительной власти.

Однако, в новых демократиях упомянутая выше обеспокоенность (иногда – справедливая) относительно монополизации контроля над сферой безопасности иногда тянет за собой слишком много внимания к сдерживаниям и противовесам, в ущерб эффективности структур безопасности и, в конечном итоге, в ущерб безопасности государства.

Как свидетельствует опыт Болгарии (парламентской республики по Конституции), даже при отсутствии прямых исполнительных полномочий всенародно избранный Президент, который также является главой государства и Главнокомандующим Вооруженных Сил, может быть *де-факто* мощным центром влияния, а также наверняка будет оппонировать Правительству, особенно в вопросах безопасности. Какие бы ограничения не накладывались на институт Президента, которого избирает народ, а не Парламент, влияние всенародно избранного Президента во многих случаях не является декларативным, учитывая такие полномочия, как: доступ к информации, квоты в административных и судебных инстанциях, политический “вес” от самого факта всенародного избрания, право вето на решения Парламента, право распускать Парламент, председательство в консультативно-координирующем Совете Безопасности и др. ...

После создания в 2007 году в Парламенте Франции комиссии по разведке, будет справедливым утверждать, что в противоположность Украине все рассмотренные страны имеют комитеты/комиссии по вопросам разведки/безопасности (отдельно от обороны).<sup>57</sup>

Относительно полномочий контроля над процессом ключевых назначений в структурах безопасности, другая полезная публикация ДКВС предлагает: “Должна быть обеспечена прозрачность кадровых назначений путем согласования с парламентом. Назначение высшего военного командования и руководства структур разведки и безопасности должно поддерживаться соответствующим парламентским комитетом. Эти комитеты должны иметь право предоставлять или не оказывать поддержку назначениям, в т.ч. и путем публичного рассмотрения для проверки квалификации кандидатур. По меньшей мере, руководство исполнительной ветви власти должно консультироваться с парламентом по поводу назначений на высшие должности в секторе безопасности.

Акты законодательства, регулирующие деятельность структур безопасности, должны содержать четкие процедуры, которые определяют процесс назначения высших должностных лиц. Важно наличие возможности независимой проверки соответствующих лидерских качеств руководства, его честности и неангажированности. Процесс назначения должен быть прозрачным, согласованным и учитывать статус должности. По меньшей мере, необходимо обеспечить, чтобы назначения были открытыми для оценки за пределами исполнительной власти и соответствующих структур. Для этого во многих странах высшие назначения в секторе безопасности требуют согласования с парламентом. Процесс согласования может, по крайней мере, не допустить предложения неадекватных персоналий, а также может подталкивать к правительственному обсуж-

<sup>57</sup> Для более детального ознакомления см.: Hans Born and Ian Leigh, “Democratic Accountability of Intelligence Services,” DCAF Policy Paper №19. 2007, Geneva, Switzerland.

дению, а в некоторых случаях – и переговорам с другими политическими силами для того, чтобы избежать политических противоречий и обеспечить консенсусный подход”.<sup>58</sup>

Польша предлагает наилучший пример новой демократии, которая ввела указанные выше рекомендации и детально определила “границы полномочий” парламентского комитета по контролю над структурами безопасности.

#### **Вставка 10.4. Регламент деятельности Комиссии по делам специальных служб Сейма Польши**

Решение Сейма Республики Польша от 30 июля 1992 года

#### **РЕГЛАМЕНТ СЕЙМА РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША**

... Глава 12

#### **КОМИССИЯ ПО ДЕЛАМ СПЕЦИАЛЬНЫХ СЛУЖБ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМИССИИ**

Статья 137

1. Комиссия по делам специальных служб может состоять из не более чем 9 членов парламента.
2. Сейм определяет количество членов, которые будут входить в Комиссию по делам специальных служб, по запросу Президиума Сейма путем принятия решения.
3. Заявления кандидатов в члены Комиссии вносятся главами депутатских фракций или группой, в составе не меньше чем 35 парламентариев. Эти заявления подают на имя Спикера Сейма.
4. Сейм, по требованию Президиума Сейма, избирает представленный после консультаций с Советом старейшин персональный состав Комиссии путем общего голосования.

Статья 138

1. На первом заседании Комиссии по делам специальных служб председательствует Спикер Сейма. На этом заседании Комиссия избирает из числа своих членов президиум Комиссии, который состоит из одного главы и двух его заместителей.
2. Решение Комиссии принимается абсолютным большинством голосов из присутствующих не менее половины членов Комиссии.
3. Комиссия детально определяет порядок работы и принятия решений.
4. Доступ членов Комиссии к информации, которая представляет государственную тайну особой важности для обороны государства, ее Вооруженных Сил и государственной безопасности, определяется нормативными актами по вопросам государственных и служебных секретов; канцелярия Спикера Сейма должна направить запрос Министру национальной обороны или Министру внутренних дел и администрации с просьбой предоставить разрешение членам Комиссии на доступ к такой информации.

<sup>58</sup> См.: “Democratising Security in Transition States” – Katrin Kinzelbach and Eden Cole, DCAF/UNDP, 2006.

*Статья 139*

1. Заседание Комиссии по делам специальных служб проводится за закрытыми дверями. Положения Статьи 154, параграф 1, не применяются.
2. Совместные заседания с другими комиссиями могут быть открытыми.
3. Глава Комиссии может приглашать лиц, других, чем указаны в Статье 153, параграф 1, для участия в работе Комиссии через или после консультации со Спикером Сейма, Министром национальной обороны или Министром внутренних дел и администрации. Приглашенные лица подписывают перед Председательствующим письменное обязательство о неразглашении информации, которая стала им известна и которая представляет государственную или служебную тайну.

*Статья 140*

По вопросам, касающимся специальных служб, Комиссия принимает участие в процессе подготовки проектов закона о бюджете и других финансовых планов государства, а также в проверке отчетов об их выполнении с предоставлением своего вывода соответствующим комиссиям.

*Статья 141*

1. Протоколы заседаний Комиссии по делам специальных служб, а также отчеты, предусмотренные статьей 164, параграф 1, и Статьей 168, параграф 1, представляют государственную тайну, за исключением протоколов и отчетов открытых совместных заседаний с другими комиссиями. Комиссия подает такие протоколы и отчеты на имя Спикера Сейма.
2. О ходе заседаний Комиссии по делам специальных служб не делается официальных сообщений; однако, такого рода сообщения, как определено статьей 166, параграфы 1 и 3, делаются относительно открытых заседаний с участием Комиссии по делам специальных служб.
3. Комиссия может договориться о заявлении по поводу своего заседания для печати, радио и телевидения, обсудив его содержание, в случае необходимости, с Министром национальной обороны или Министром внутренних дел и администрации.

*Статья 142*

Принимая во внимание поправки, которые вносятся нормами этого Раздела, соответствующие нормы Регламента Сейма применяются к Комиссии по делам специальных служб и членам парламента, избранным в состав этой Комиссии. В пределах действия этих норм, как специальные рассматриваются следующие службы: Управление государственной безопасности и Службы военной разведки.

Задачи Комиссии:

- Предоставление выводов к проектам законов и постановлений, касающихся специальных служб;
- Оценка общих нормативных актов, которые касаются деятельности таких служб;
- Предоставление вывода относительно сфер деятельности специальных служб, исходя из информации, предоставленной Главами служб;
- Анализ ежегодных отчетов Глав служб;

- Предоставление вывода по запросу о назначении определенных лиц на должности Глав и заместителей Глав специальных служб;
- Предоставление вывода на проект закона о бюджете в части, касающейся специальных служб, а также отчета об использовании бюджетных средств;
- Оценка сотрудничества специальных служб, ответственных перед Министром внутренних дел и администрации и Министром национальной обороны, а также сотрудничества этих служб и военных подразделений под руководством Министра внутренних дел и администрации;

Оценка сотрудничества специальных служб с правительственными органами управления и правоохранительными структурами и рассмотрение жалоб, связанных с деятельностью специальных служб.

В Румынии полномочия парламентской комиссии по вопросам разведки очевидно являются самыми сильными среди других примеров новых демократий в том, что касается доступа к информации и влияния на кадровые назначения. По мнению отдельных румынских экспертов по вопросам безопасности, доверительные и тесные отношения между спецслужбами и парламентскими комиссиями не представляют проблемы, поскольку в случае возникновения проблем может быть заявлено, что определенные действия координировались с комиссией Парламента. Вместе с тем, такая "сильная" практика тянет за собой риск "ослабления" механизма контроля вследствие чрезмерного привлечения комиссии к повседневной деятельности структур безопасности.

### **Вставка 10.5. Румынская Комиссия по контролю над Службой внешней разведки**

#### **Закон No. 44/ 1998**

О создании, организации и работе Специальной парламентской комиссии по контролю над Службой внешней разведки

Парламент Румынии

Палата депутатов Сената

На основе контрольных полномочий Парламента Румынии, согласно положениям Ст. 61, глава (4), и Ст. 64 Конституции Румынии, с учетом Ст. 8, глава (3) Закона № 51 / 1991 относительно национальной безопасности и согласно Ст. 3 Закона № 1 / 1998, что касается организации и функционирования Службы внешней разведки,

Парламент Румынии принимает следующий закон:

#### **Раздел I – ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

*Ст. 1:* На дату принятия этого закона были приняты решения о создании Специальной парламентской комиссии по контролю над Службой внешней разведки.



Специальная парламентская комиссия по контролю над деятельностью Службы внешней разведки, здесь и далее – Комиссия, осуществляет свой мандат на протяжении законодательного мандата, на который она было создана, и выполняет свою работу в соответствии с положениями этого Закона.

*Ст. 2:* После избрания, члены Комиссии приносят следующую присягу во время совместного заседания обеих Палат Парламента:

“Я, -----, как член Специальной комиссии по контролю над Службой внешней разведки, присягаю отстаивать и защищать интересы Румынии и уважать Конституцию и законы страны.

Я присягаю, что на протяжении своего мандата, а также после окончания его действия, я буду сохранять тайну о документах, данных и разведывательной информации, ставших мне известными при исполнении служебных обязанностей, которые определяются этим законом.

Я присягаю, по собственной инициативе, что не буду сотрудничать со структурами, принадлежащими к бывшему “Секуритате” (Департамент государственной безопасности Румынии), и я не являюсь ни сотрудником Службы внешней разведки, ни любой другой разведывательной службы”.

*Ст. 3:* Голосование по номинальному членству в Комиссии и ее управлениях осуществляется с соблюдением требований Ст. 32 Регламента Сената и Ст. 69 Регламента Палаты представителей (переизданный), на совместном пленарном заседании Сената и Палаты представителей. Номинальное членство в Комиссии и ее управлении устанавливается в Приложениях № 1 и 2, которые являются неотъемлемой частью этого закона.

*Ст. 4:* Положения Ст. 2 не должны быть интерпретированы как запрет Комиссии делать достоянием гласности свои решения и результаты, когда у нее есть согласие постоянных секретариатов обеих Палат Парламента.

*Ст. 5:* Прекращение членства в Комиссиях по вопросам обороны, правоохранительных органов и национальной безопасности тянет за собой потерю членства в Комиссии.

## **РАЗДЕЛ II – ПРЕРОГАТИВЫ (исключительные права) КОМИССИИ**

*Ст. 6:* Комиссия осуществляет качественный, постоянный контроль над деятельностью Службы внешней разведки и имеет право:

- a) осуществлять анализ и проверку соблюдения Службой внешней разведки Конституции и законов Румынии;
- b) проверять, отвечают ли приказы, инструкции и другие нормативные документы, выданные Директором Службы внешней разведки, законам и Конституции

- Румынии, решениям Высшего совета обороны страны и решениям Правительства, принятым с целью введения в действие решений Высшего совета обороны страны;
- c) осуществлять анализ обоснованности бюджета Службы внешней разведки и проверки его выполнения, исходя из проверок, проводимых компетентными органами;
  - d) заслушивать лицо, предложенное Президентом Румынии на должность Директора Службы внешней разведки, относительно чего подается консультативное одобрение, которое направляется Президенту Румынии. Комиссия может подать Президенту Румынии письменное сообщение об отказе в назначении на должность Директора Службы внешней разведки;
  - e) проверять случаи выявленных в деятельности Службы внешней разведки нарушений Конституции и других законодательных норм и принимать решения о мерах, которые необходимо принять для установления законности;
  - f) осуществлять анализ, проверку и урегулирование жалоб граждан, которые заявляют о нарушении своих законных прав и свобод вследствие действий, предпринятых Службой внешней разведки для сбора сведений в интересах национальной безопасности и обороны Румынии. Она проверяет и отрабатывает любые другие жалобы и открытые обвинения, поступающие в ее адрес, которые связаны с нарушением закона Службой внешней разведки;
  - g) контролировать критерии отбора и продвижения по службе личного состава Службы внешней разведки;
  - h) проверять ход продвижения интересов Румынии и направления работы Службы внешней разведки, главным образом, относительно определения, оценивания, контролирования и устранения рисков национальной безопасности;
  - i) проверять уровень сотрудничества и совместимости между Службой внешней разведки и другими учреждениями сферы национальной безопасности;
  - j) проверять ход сотрудничества с подобными иностранными учреждениями;
  - k) одобрять проекты законов, связанных с деятельностью Службы внешней разведки;
  - l) выполнять любые другие функции, определенные решениями Парламента Румынии.

*Ст. 7:* Выполняя возложенные на нее прерогативы, Комиссия требует от Службы внешней разведки, через ее Директора, документы, сведения и информацию, и может заслушивать лиц, связанных с вопросами, которые анализируются.

*Ст. 8:* Служба внешней разведки должна предоставить ответ в установленные в запросах Комиссии сроки и дать разрешение на заслушивание лиц, которых вызывает Комиссия, с согласия Директора Службы внешней разведки.

*Ст. 9:* Не попадают под требования статей 7 и 8 документы, сведения и информация, касающиеся оперативных мероприятий, связанных с национальной безопасностью, которые проводятся или планируются к выполнению, рассматриваются такой Комиссией, по рекомендации Высшего совета обороны страны, а также разведывательные данные, которые могут привести к раскрытию действительных личностей оперативного персонала, определению источников информации, конкретных оперативных средств и методов, используемых в разведывательной работе в пределах, не противоречащих Конституции и действующему законодательству.

*Ст. 10:* По требованию постоянных секретариатов обеих Палат или в случае необходимости, Комиссия составляет и предоставляет им свои отчеты о полученных данных и выводах о результатах выполнения возложенных на нее прерогатив.

### **РАЗДЕЛ III – РАБОТА КОМИССИИ**

*Ст. 11:* Требование относительно данных и информации, необходимых Комиссии, а также любая их передача в отношениях со Службой внешней разведки осуществляется Комиссией через ее Президента.

*Ст. 12:* Для выполнения своих полномочий Комиссия может вызвать экспертов Службы внешней разведки, определенных ее Директором.

С целью выполнения полномочий, определенных в Ст. 6, буква с), Комиссия может обращаться для проведения экспертизы к специалистам по определенным вопросам, работающим в органах государственной власти в соответствующей сфере.

Лица, которых приглашает Комиссия в соответствии со Ст. 2, должны подписать обязательство о соблюдении законодательных норм по защите государственной и служебной тайны, а также относительно охраны сведений и разведывательной информации, которая станет им известна.

Нарушение положений параграфа 3 тянет за собой гражданскую дисциплинарную или уголовную ответственность, в зависимости от обстоятельств.

*Ст. 13:* Комиссия может приглашать на свои заседания постоянные комитеты обеих Палат, Президентов Комиссий по вопросам обороны, правоохранительных органов и национальной безопасности, членов Высшего Совета обороны страны, а также других лиц.

*Ст. 14:* Для выполнения своих прерогатив, возложенных на нее согласно этому закону, Комиссия принимает решение большинством голосов ее членов.

*Ст. 15:* Работа и решение Комиссии представляют государственную тайну, если они признаются такими по закону, за исключением выводов, содержащихся в ее отчетах, разрешенных к обнародованию постоянными секретариатами обеих Палат.

Члены Комиссии обязаны придерживаться требований законодательства об охране государственной тайны, связанной со всеми документами, данными и разведывательной

информацией, которые могут стать им известными во время выполнения их полномочий, обеспечивая их полную защиту согласно действующему законодательству.

Несоблюдение требований глав 1 и 2 может, в соответствии с Регламентами обеих Палат, тянуть за собой прекращение членства в Комиссии, пока дело не будет окончательно урегулировано, лишение депутатской неприкосновенности и начало уголовного преследования относительно него/нее согласно требованиям закона.

*Ст. 16:* Случаи нарушения положений Ст. 2 и 15, в соответствии с требованиями собственной программы по защите от утечки разведывательной информации, расследуются Комиссией Палаты представителей по юридическим, дисциплинарным вопросам и неприкосновенности, комиссией Сената по юридическим вопросам, назначениям, дисциплинарным вопросам и проверки (аттестации), в зависимости от обстоятельств, которые предоставляют постоянным секретариатам обеих Палат выводы и предлагаемые меры, которые необходимо принять.

*Ст. 17:* Президент

Президент, председательствующий на совместных заседаниях обеих Палат, на которых рассматриваемые вопросы относятся к компетенции Комиссии, может требовать от ведомства, по требованию депутатской группы, Президента Комиссии и Директора Службы внешней разведки, чтобы соответствующая работа осуществлялась на закрытых сессиях. Такое решение принимается большинством голосов от присутствующих депутатов и сенаторов.

Общий обзор лучшего опыта других стран в рамках этого исследования свидетельствует, что во всех рассмотренных странах внедрены менее разветвленные и менее раздробленные структуры, чем в Украине. Невоенные структуры безопасности этих стран (преимущественно в подчинении МВД) также свидетельствуют о большей сконцентрированности организационных систем. Во-вторых, их парламентские комиссии/комитеты по вопросам безопасности/разведки отделены от обороны. "Общие правила" демократического контроля над сектором безопасности в основном выполняются в большинстве из этих стран, хотя, национальные традиции и отличия в среде безопасности способствуют определенным национальным особенностям, которые в целом не очень отклоняются от определенных демократических стандартов.

## **IX. Выводы и рекомендации**

Реформирование структур безопасности в Украине, которые в 1991 году представляли собой чрезмерно милитаризованные формирования, не может быть оценено ни как очень успешное, ни наоборот. Эволюция этих структур с того времени может быть оценена в целом как положительная, однако очень медленная. По духу структуры безопасности уже

можно считать украинскими, хотя еще сохраняется немного больше советского наследия, чем кажется допустимым, учитывая задекларированную европейскую перспективу Украины. Структуры безопасности медленно демилитаризируются, однако общее количество отдельных структур выглядит великоватым. Вместе с тем, структурно и функционально они постепенно адаптируют лучший опыт других стран.

Следует отметить, что современное “недореформированное” состояние структур безопасности Украины отображает не только влияние советского наследия, но и неполноту, а временами и непоследовательность реформ первых лет независимости. Этот “недореформированный” статус снижает эффективность структур безопасности как отдельно, так и в целом, в смысле межведомственного взаимодействия. Если Украина продолжит двигаться в направлении достижения европейских и евроатлантических стандартов и окончательной интеграции в НАТО и ЕС, то очевидной становится потребность в сокращении предпосылок для их политизации, а также в обеспечении более эффективного демократического контроля над их деятельностью.

Западные соседи Украины, в частности, бывшие члены Варшавского договора, а сейчас члены НАТО, уже трансформировали свои структуры безопасности. Давая общую характеристику текущего состояния (после 2008 года) развития сектора безопасности во всех рассмотренных странах, можно отдельно сказать о стабильных демократиях (Великобритания, Италия, Испания, Нидерланды, Германия, Франция, США) как таковых, где развитие вышло на “зрелую” стадию. Эти страны преимущественно сосредоточены на повышении эффективности сектора безопасности и, одновременно, несмотря на трудности борьбы с терроризмом, поддерживают существующий уровень гражданских свобод. А о новых демократических странах можно сказать, что они уже завершили реформы “первого поколения” (с акцентом на переструктуризацию и переподчинение). Эти страны (Болгария, Польша, Румыния, Словакия, Венгрия, Чехия) вышли на завершающую стадию реформ “второго поколения” (с акцентом на консолидацию внутри структур безопасности и усовершенствование процедур) и с разными показателями успеха приближаются к стадии “зрелости”.

Модели, которые можно было бы предложить по результатам изучения опыта других стран, не только теоретически, но в некоторых случаях и практически, могут прижиться в Украине. Однако, разумеется, что внедрение “лучших” моделей должно быть старательно просчитано и своевременно. Как свидетельствует опыт новых демократий, очень важно избежать контрпродуктивного механического копирования практики других стран, которое может привести к снижению возможностей национальных структур безопасности.

Например, вопрос передачи военной контрразведки от СБУ Министерству обороны рассматривался еще до Оранжевой революции. Однако, когда после революции в феврале 2005 года в целом пронатовский Министр обороны Анатолий Гриценко занял должность министра обороны, то никакой поспешности с переподчинением военной контрразведки Министерству обороны не было. Она осталась в составе СБУ. Главной причиной осторожности был очевидный риск потери профессионалов и возможностей этой структуры вслед-

ствии недостаточной готовности министерства перебрать функцию агентурной контрразведки как Главным управлением разведки, так и Военной службой правопорядка. Поэтому, к тому времени было принято решение вместо переподчинения укрепить сотрудничество между Министерством обороны (и Генеральным штабом) и СБУ. В частности, с учетом того, что должность помощника по вопросам безопасности при Министре обороны уже существовала, была введена новая должность помощника по вопросам безопасности при начальнике Генерального штаба.

Подобная осторожность возможна и в таких случаях, как подчинение Государственной пограничной службы МВД (по существующему стереотипу – одной из наиболее коррумпированных структур), а также реализация концептуального предложения о том, чтобы лишить СБУ функции следствия и оставить МВД и Генеральную прокуратуру без надлежащего баланса (поскольку считается, что СБУ намного менее коррумпирована).

Вместе с тем, Украина нуждается в дальнейшем реформировании своих структур разведки и безопасности в соответствии с принятыми демократическим стандартами. Рассматривая конкретные практические шаги трансформации каждой отдельной структуры, важно помнить о существующих *системных проблемах*, о которых говорилось в этом исследовании:

1. В Украине наблюдается *многоформатная и размытая политическая ответственность* за отдельные структуры безопасности. Существует много разных схем подчинения структур безопасности и назначения их руководства, что отражает множество форм политической ответственности.

Во-первых, это пример внутренних войск МВД, которые подчинены политическому лицу (Министру внутренних дел), который назначается Верховной Радой и несет прямую ответственность за ведомство. Однако, руководство внутренних войск назначается Президентом.

Пример внутренних войск похож на случай Государственной специальной службы транспорта, которая подчинена Министерству транспорта и связи, но руководитель органа управления Государственной специальной службой транспорта также назначается Президентом – по представлению Министра, согласованным с Премьер-министром.

Во-вторых, существует ряд других примеров *полупрямой* политической ответственности в случае СБУ, которая подчиняется Президенту, но Председатель СБУ назначается Верховной Радой по представлению Президента. При этом, заместители назначаются непосредственно Президентом по представлению Председателя СБУ.

Следующий пример – Государственной пограничной службы – также может считаться *полупрямым* случаем политической ответственности, где Глава Государственной пограничной службы назначается Президентом по представлению Премьер-министра, а его заместители – назначаются непосредственно Президентом по представлению Главы.

В-третьих, в случаях Службы внешней разведки и Управления государственной охраны речь также идет не о прямой, а лишь об *общей (косвенной)* политической

ответственности. Эти структуры формально подчинены Президенту, а их руководство также назначается непосредственно Президентом, однако на практике их деятельность контролируется Секретариатом Президента.

В-четвертых, существует случай *смешанной* ответственности. Государственная служба специальной связи и защиты информации подчинена как Кабинету Министров (состав которого утверждается Верховной Радой после формирования коалиции), так и Президенту. Ее руководство назначается Кабинетом Министров по согласованию с Президентом.

Следует отметить, что Украина, очевидно, является *единственной страной Европы*, которая сохраняет такое разнообразие схем подчинения и размытость политической ответственности за структуры безопасности. Норма для Европы – установление одной-двух форм подчинения и ответственности за структуры безопасности в одной стране.

2. Сектор безопасности Украины в целом, и его отдельные структуры в частности, находятся под *значительным влиянием проблем общества страны*. Конечно же, процессы, происходящие в структурах безопасности Украины, не могут быть отделены от более широких социально-экономических изменений. В частности, уровень коррупции в стране и МВД якобы обосновывает существование украинского феномена – отдельной Государственной пограничной службы, подчиненной непосредственно Президенту, а не Министру внутренних дел, как в большинстве стран Европы.

Несмотря на то, что проект закона о подчинении Государственной пограничной службы Министерству внутренних дел подавался на рассмотрение Верховной Рады, пока что остаются сомнения в том, что в целом профессиональную Государственную пограничную службу целесообразно быстро передавать менее эффективному министерству. Пока что кажется, что нужно сначала приложить больше скоординированных усилий для повышения общего профессионального уровня кадров МВД и укрепления доверия общества к милиции, при этом параллельно обеспечивая профессионализм и демилитаризацию пограничников. А в будущем эти два параллельных процесса наверно приведут к объединению Государственной пограничной службы с МВД, причем, с сохранением приблизительно такого же независимого статуса службы, который сегодня имеют внутренние войска МВД.

Низкий уровень доверия населения к судам и прокуратуре, как результат высокого уровня коррупции, наверно будет затруднять борьбу с коррупцией в этих ключевых институциях. Как свидетельствует пример системы судопроизводства, недостаточно определить правильные нормы и намерения в то время, когда преобладают слабая бюрократия, неуважение к законности и порядку, проблемы контроля и подотчетности, а также слабые механизмы обеспечения выполнения законов.

В контексте того, как обстановка в обществе влияет на структуры безопасности, уместно обратить внимание на *проблему национального единства*, а именно не-



способности национальной элиты достигать консенсуса по ключевым вопросам безопасности. Политические конфликты относительно полномочий контроля над структурами безопасности привели к значительной политизации вопросов контроля над СБУ, УГО и внутренними войсками МВД. Досрочные выборы, частые смены правительств и постоянная конфронтация между основными политическими партиями прямо или опосредованно замедляли процесс демократических реформ в секторе безопасности.

3. *Отсутствие эффективного баланса властных полномочий* – доминирование президентского контроля над структурами безопасности; слабый парламентский контроль; противоречие в применении полномочий Президента и Кабинета Министров – продолжают затруднять реформы структур безопасности Украины.

По Конституции у Президента есть существенные полномочия по контролю над сектором безопасности. Однако, президентские полномочия часто нуждаются в разъяснениях Конституционного Суда, поскольку они сформулированы в общих чертах, а интерпретируются широко. При этом, в широком понимании все структуры безопасности в определенной мере подчинены Президенту. Это также ведет к политизации, поскольку в реальности Президент не может лично контролировать все структуры безопасности и осуществляет контроль через Секретариат, который не является политически нейтральным. Существует большая потребность в реформировании и укреплении координирующих механизмов Президента и Кабинета Министров. Есть надежда, что следующие изменения в Конституцию лучше сбалансируют полномочия в исполнительной власти и покончат с фактическим двоевластием между Президентом и Кабинетом Министров.

Существующее *двоевластие в исполнительной власти* в сфере безопасности не типично для политической культуры ЕС и НАТО, куда Украина собирается вступать. Оно также вредит ключевым интересам демократического развития Украины. Оно создает соблазн, приводящий к значительной политизации отдельных структур безопасности в процессе внутренней политической борьбы. На протяжении 2008 года происходило несколько попыток переподчинения отдельных структур или их подразделений.

4. В последнее время *управление в сфере безопасности со стороны гражданских "контролеров и координаторов" было неэффективным и противоречивым.*

Влияние главной конституционной координирующей структуры – Совета национальной безопасности и обороны, а также ее аппарата – заметно уменьшилось, особенно относительно конкретных вопросов реформирования ведомств (их структуры, функций, подчинения и т.п.). Свою позицию по ключевым предложениям реформирования, таким как подчинение внутренних войск или пограничной службы, руководители Аппарата Совета делают достоянием гласности нечасто. Назначение на должности Секретаря Совета и заместителей нередко кажутся скорее временной политической ссылкой, чем назначением на ответственную должность.

Что касается других высоких координирующих структур в сфере национальной безопасности, то роль Секретариата Президента можно характеризовать как политически сильную, однако профессионально ограниченную. А роль Секретариата Кабинета Министров – как профессионально сильную, но политически ограниченную. Комитет Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны (шестого созыва) является сильным профессионально и амбициозным, однако, для сохранения политического влияния и действенного контроля, которые бы не зависели от текущего состава Комитета, нужно принять меры для укрепления нормативной базы его деятельности (в частности, относительно кадровых назначений) и расширения штата экспертов.

В области конкретных практических мер реформирования структур безопасности можно предложить следующие:

- **Для внутренних войск МВД** – в ближайшем будущем: оставить их в составе МВД и перейти на комплектование по контракту. В дальнейшем: рассмотреть вопрос преобразования в невоенное формирование.
- **Для Государственной пограничной службы** – в ближайшем будущем: демилитаризовать. В дальнейшем: подчинить МВД с обеспечением максимальной независимости.
- **Для СБУ** – в ближайшем будущем: демилитаризовать, но не очень спешить с отделением следствия, антикоррупционной и военной контрразведывательной функций. Оставить эти противоречивые вопросы на дальнейшую перспективу.
- **Для СВР** – в ближайшем будущем: демилитаризовать. В дальнейшей перспективе: рассмотреть возможность подчинения этой структуры Министерству иностранных дел или Министерству обороны с обеспечением максимальной независимости. Еще одним вариантом может быть внедрение отдельной должности высокого уровня – координатора структур разведки/безопасности Украины, с полномочием контроля СВР и других спецслужб.
- **Для УГО и ГСССЗИ** – в ближайшем будущем: демилитаризовать. В дальнейшей перспективе: рассмотреть возможность подчинения этой структуры МВД или СБУ с обеспечением максимальной независимости.

В отношении реформ в структурах высшего уровня кажется возможным в ближайшем будущем для Комитета Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны сосредоточиться на: укреплении штата профессиональных экспертов; расширении полномочий подкомитета по вопросам государственной безопасности; расширении полномочий относительно кадровых назначений. В дальнейшей перспективе: рассмотреть возможность создания отдельного комитета по вопросам безопасности/разведки. Для исполнительной ветви власти – конституционные изменения относительно более эффективного сбалансирования полномочий между Президентом и Кабинетом Министров; уси-

ление роли Совета национальной безопасности и обороны и его Аппарата; сокращение дублирований в полномочиях между Секретариатом Президента и Аппаратом Совета национальной безопасности и обороны; укрепление механизмов координации структур разведки/безопасности.

Подытоживая, можно сделать вывод о том, что Украина должна продолжить реформы для того, чтобы достичь критериев вступления в ЕС и НАТО. Вопрос трансформации структур безопасности Украины наверно будет занимать важное место во внутривнутриполитической дискуссии. Если страна будет иметь успех в укреплении парламентского, исполнительного и других механизмов демократического контроля, если будет прогресс в формировании и поощрении когорты демократически настроенных эффективных гражданских менеджеров по вопросам безопасности, то нужные Украине реформы могут состояться своевременно и на надлежащем уровне.

## Глава 11

# Обзор оборонной промышленности Украины

**Валентин Бадрак, Сергей Згурец\***

## **Общее состояние оборонной промышленности Украины**

### **Главные сектора оборонной промышленности Украины**

Оборонно-промышленный комплекс Украины – совокупность предприятий разной собственности и подчинения, которые выполняют или могут выполнять государственный оборонный заказ, и принимают участие или выполняют заказ в пределах военно-технического сотрудничества с иностранными государствами.

После распада Советского Союза Украина унаследовала 30% военно-промышленного комплекса прежнего СССР и около 20% его научных центров. Тогда ОПК Украины состоял из 1840 предприятий, на которых работало 2,7 млн лиц. Из этих предприятий 700 выпускали преимущественно военную продукцию, на которых было 1,3 млн работающих. С тех пор происходило постепенное сокращение количества оборонных предприятий – прежде всего из-за отсутствия заказов от Минобороны Украины. В ОПК Украины удалось сохранить лишь те приоритетные группы производств, которые способны конкурировать на международном рынке военно-технической продукции и услуг. При этом трансформация оборонно-промышленного комплекса страны не завершена.

В 2006 году руководством страны было заявлено, что правительство планирует приватизировать более трехсот государственных предприятий ОПК из 462. Отмечалось, что на 120 предприятиях ОПК работает от одного до 20 человек. К продаже предполагалось

---

\* Валентин Бадрак, Сергей Згурец, Центр исследования армии, конверсии и разоружения (ЦИАКР)

предложить именно эти малозначимые предприятия, а также те, которые не производят военно-промышленную продукцию, сказал министр. При этом предприятия, которые производят военно-промышленную продукцию, предполагалось оставить в собственности государства. Таких крупных стратегических предприятий должно было остаться 128.

Тем не менее, эти планы реализованы не были. Сегодня предприятия ОПК в подавляющем большинстве принадлежат государству. В организационно управленческой структуре ОПК Украины преобладают государственные и казенные предприятия – более 85%. Акционерные общества, в которых более 50% уставного фонда принадлежит государству, около 8%. Акционерные общества – около 5%.

По итогам 2008 года, по данным Центра исследований армии, конверсии и разоружения, общее количество предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса Украины, которые частично вовлечены в выполнение оборонных заказов и создание оборонной продукции составляет около 250. Из них непосредственно занимаются созданием вооружения и военной техники, ее модернизацией и ремонтом – около 170. Именно такое количество предприятий также включено в выполнение Гособоронзаказа. Численность работающих – более 250 тыс. человек. Средний ежегодный объем производимой продукции оборонного профиля на всех предприятиях ОПК – около \$1-1,5 млрд (при \$1=5 грн. ). Более 90% этой продукции ориентированно на зарубежного потребителя и поставляется на экспорт.

Единого «центра управления» для предприятий ОПК нет. Предприятия, производящие оборонную продукцию, распределены между разными министерствами и ведомствами. В сфере управления *Министерства промышленной политики Украины* находится 118 предприятий и организаций оборонного профиля. 36 из них – научно-исследовательские институты и конструкторские бюро, 14 – казенные предприятия. Общее количество работающих на предприятиях Минпромполитики – 190 тыс. чел. В сфере управления *Министерства обороны Украины* находится 40 ремонтных заводов. Общее количество работающих на них – около 20 тыс. чел. В управлении *Национального космического агентства Украины* (НКАУ) находится 27 предприятий – в том числе 7 научно-исследовательских институтов и конструкторских бюро, 13 заводов и 7 специализированных предприятий. Общее количество работающих на них – около 20 тыс. чел.

**Таблица 11.1. Динамика сокращения ОПК Украины**

	1991 г.	2008 г.
Количество предприятий	700	250
Количество работающих	1,5 млн	230 тыс.
Объемы производства	\$10 млрд	\$1-2 млрд

ОПК Украины может быть разделен на пять основных компонентов:

- Авиационная промышленность;
- Ракетно-космическая промышленность;

- Судостроительная промышленность;
- Оборонная промышленность;
- Точное машиностроение военного назначения.

**Таблица 11.2. Общая структура производства оборонного назначения**

Вид	Потребность
Бронетехника	Избыток
Двигателестроение	Избыток
Радиоэлектроника	Избыток (избирательно)
Ракетное вооружение	Избыток (избирательно)
Судостроение	Избыток (избирательно)
Артиллерия	Недостаток
Боевая авиация	Недостаток
Корабельное вооружение	Недостаток
Противоздушное вооружение	Недостаток

## Авиационная промышленность

Украину считают одной из девяти стран мира, обладающих полным циклом производства военно-транспортных и транспортных самолетов. Это одна из наиболее наукоемких отраслей ОПК. Включает в себя разработку, производство и ремонт самолетов, вертолетов, беспилотных летательных аппаратов, а также двигателей, агрегатов и частей к ним. Отрасль владеет значительным кадровым, научно-техническим и производственным потенциалом. Степень износа основных фондов предприятий составляет свыше 70%. Предприятия авиационной промышленности в значительной мере интегрированы с авиастроительными предприятиями Российской Федерации в рамках действующей системы производственной кооперации.

Важнейшими проблемами авиационной отрасли, которые нуждаются в безотлагательном решении, являются создание стабильного внутреннего рынка (путем внедрения механизма лизинга) и проведение активной протекционистской государственной политики, направленной на поддержку отечественного производителя транспортных самолетов в конкурентной борьбе на внешнем рынке.

Главные предприятия самолетостроения (серийное производство самолетов) – АНТК имени Антонова и КИГАЗ “Авиант” (разработка и производство: Ан-32В, Ан-32П, АН-124-100 “Руслан”, Ан-225 “Мрия”, Ан-70), Харьковское государственное авиационное производственное предприятие (производство: военно-транспортные самолеты Ан-74Т-200 и Ан-74ТК-300Т, а также самолет патрульной службы Ан-74МП-300, возможно производство патрульного варианта Ан-140).

Производство и разработка двигателей к самолетам и вертолетам – ОАО “Мотор-Сич” и ГП ЗМКБ “Прогресс” (оба Запорожье), недавно объединившиеся в корпорацию. Они раз-

рабатываются и изготавливают турбовинтовые, турбореактивные, турбовентиляторные, вспомогательные газотурбинные двигатели для самолетов марок Ил, Бе, Ан, L-39, Як-130, к вертолетам Ми-8, Ми-24, Ми-26, Ми-28, Ка-27, Ка-52. Объемы реализации этой продукции по линии военного экспорта в 2005 году оценивались в 750 млн грн., в 2006 году – 800 млн грн. (\$160 млн). Этот темп сохранился и в 2007-2008 годах, причем за счет российских заказов. Туда было поставлено 450 вертолетных двигателей в 2007 году и 600 двигателей – в 2008 году. При этом практически 100% материалов и агрегатов для производства двигателей Украина получает из России.

Производство узлов и агрегатов, частей к военным самолетам сосредоточено на таких предприятиях – научно-производственная корпорация ФЕД (Харьков), Первомайский механический завод (Первомайск, Луганской области), Харьковское агрегатное конструкторское бюро, ГАХК “Артем” (Киев) – здесь выпускают пусковые установки ракет и балочных держателей, ГП “Жулянский машиностроительный завод “Визар” (Вишневое, Киевской области) производит многозамковые балочные держатели, Красиловский агрегатный завод (Красилов, Хмельницкой области) производит пусковые установки для ракет и балочные держатели, Волчанский агрегатный завод (Харьковская обл.), Лебединский двигателестроительный завод ОАО “Мотор-Сич” (Сумская обл.), Чугуевский авиационный технологический завод ХГАВП (Харьковская обл.), механический завод Конотопа ХГАВП (Сумская обл.), Днепропетровский агрегатный завод, Павлоградский механический завод, Снежнянский машиностроительный завод – структурное подразделение ОАО “Мотор-Сич” (Донецкая обл.), Волочискский агрегатный завод (Хмельницкая обл.), Гуляйпольский завод ОАО “Мотор-Сич” (Запорожская область).

Ремонт и модернизация самолетов и их двигателей осуществляется на ремонтных заводах Минобороны: ГП “Чугуевский авиационный ремонтный завод” (Харьковская область) (капремонт: учебно-боевые самолеты L-29, L-39С, МИГ-23); ГП “Евпаторийский авиационный ремонтный завод” (АР Крым) (капремонт: Бе, Як, Су-25, Ан-32); ГП “Луцкий ремонтный завод “Мотор” (капремонт авиадвигателей); ГП “Львовский государственный авиационно-ремонтный завод “ЛГАРЗ” (модернизация Миг-29, капремонт Миг-21/23/27); ГП “Николаевский авиаремонтный завод “НАРП” (капремонт: Ту-22М3, Ту-142М, Су-24); ГП “Одесское авиационно-ремонтное предприятие “Одесавиаремсервис” (модернизация: Миг-21, капремонт: Миг-21/27, Л-39); ГП “Запорожский государственный авиационный ремонтный завод “МиГ-ремонт” (модернизация: МиГ-25, ремонт: МиГ-25, Су-17/25/27).

## **Ракетно-космическая промышленность**

Включает в себя разработку, производство и ремонт ракетоносителей, искусственных спутников Земли, боевых ракет, а также двигателей, агрегатов и частей к ним. Предприятия отрасли находятся в сравнительно неплохом состоянии, продукция отрасли принимает участие в общих международных космических программах, имеет спрос на международном рынке.

Основными предприятиями ракетно-космического машиностроения в стране являются ГП “Южный машиностроительный завод” им. Макарова и ГП Конструкторское бюро “Южное” им. Янгеля). Раньше здесь разрабатывали и производили межконтинентальные баллистические ракеты. В настоящий момент, на основе накопленного опыта производят



ракеты-носители ("Зенит-2", "Зенит-3SL", "Циклон-3", "Циклон-4", "Днепр"), жидкотопливные ракетные двигатели, искусственные спутники Земли (спутники ДЗЗ – "Січ-3", "Січ-1 М"; спутники связи – "Лыбидь-М"; микроспутники ДЗЗ – "Микрон").

Раньше ведущим предприятием подотрасли был ПО Павлоградский механический завод (структурное подразделение ПО "Южный машиностроительный завод"), где производились твердотопливные ракеты СС-24 "Скальпель". Сегодня здесь сохраняются мощности по производству ракетных твердотопливных двигателей и их элементов.

В сегменте ракетных вооружений особое место занимают высокоточные средства поражения, разработанные специалистами Государственного киевского конструкторского бюро «Луч».

## **Судостроительная промышленность**

Судостроительная промышленность Украины может производить и ремонтировать боевые, вспомогательные надводные суда и подводные лодки, двигатели к ним для потребностей ВМС Украины и других государств. Производственные и технологические возможности судостроительной промышленности Украины позволяют изготавливать суда разного класса и назначения дедевейтом до 150-180 тыс. тонн.

Несмотря на значительный потенциал украинской кораблестроительной отрасли и способность производить и ремонтировать корабли едва ли не всех классов, военных заказов для украинских верфей в 2005-2008 годах не было. Предприятия отрасли не способны обеспечить замкнутый цикл создания кораблей, производства морского оружия и ряда важных корабельных технических средств и оборудования. Объем государственного оборонного заказа предприятиям судостроительной отрасли за последние 5 лет катастрофически уменьшился. Технологическая, научная и испытательная база отрасли морально и физически устарела, износ основных фондов предприятий составляет от 30 до 80% и больше.

Одна из ближайших задач для украинской судостроительной отрасли – реализация программы по разработке и строительству 4-х кораблей класса «корвет» для ВМС Украины.

Наибольшими предприятиями судостроения являются ГП "Судостроительный завод имени 61 Коммунара" (Николаев) и «Черноморский судостроительный завод», которые способны производить весь спектр боевых кораблей от авианосца до корвета. Николаевский судостроительный завод "Лиман" специализируется на производстве пограничных и патрульных катеров. Феодосийская судостроительная компания "Море" специализируется на производстве судов с динамическими принципами поддержки – корабли и катера на воздушной подушке и подводных крыльях, разных модификаций (наиболее известные из них – противолодочные и десантные). Завод "Залив" (Керчь, АРК) – боевые корабли класса "фрегат". Завод "Ленинская кузница" (Киев) – суда класса "корвет".

Проектными и конструкторскими работами занимаются – Казенный опытно-проектный центр кораблестроения (Николаев); ОАО "ЦКБ "Шхуна" (Киев), ГП "ЦКБ "Черноморец" (Севастополь) – проектные работы по ремонту и модернизации судов; КБ "Суднокомпозит" (Феодосия) проектные работы по динамическим материалам для судов.

Двигатели к военным судам производят на заводе "Первомайскдизельмаш" (Первомайск, Николаевская обл.) и в Николаеве на НПКГ "Зоря-Машпроект" (газотурбинные двигатели).

## **Оборонная промышленность**

Предприятия отрасли разрабатывают, выпускают, ремонтируют бронетанковую, специальную и автомобильную технику, артиллерийское вооружение, стрелковое оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества, средства пассивной индивидуальной защиты.

Производство бронетехники и спецтехники.

Отрасль производит и ремонтирует бронированную боевую, транспортную, инженерную наземную технику и военные автомобили и грузовики.

Бронетанкостроение является едва ли не единственным замкнутым циклом в национальном ОПК. Подотрасль производства бронетехники по структуре и имеющимся производственным потенциалам является самодостаточной и способной обеспечить цикл от разработки до серийного производства конечной продукции. В общем объеме поставок комплектующих изделий импорт составляет лишь 2-5%. Предприятия используют современные технологии двигателестроения, создание бронированных материалов и конструкций из них, изготовление стволов и тому подобное.

Наибольшие предприятия танкостроения – ГП “Харьковский завод имени Малышева” и КП “Харьковское КБ по машиностроению имени Морозова”. Здесь производят новые танки – Т-64БМ “Булат”, Т-80УД, Т-84, Т-84-120. И выполняют модернизацию моделей советских танков – Т-55, Т-64, Т-72. Модернизация самоходных гаубиц 2С1 “Гвоздика” – ОАО “Харьковский тракторный завод имени Орджоникидзе”. Двигатели к танкам производит КП “Харьковское конструкторское бюро по двигателестроению”. Агрегаты – Харьковское агрегатное конструкторское бюро, Дергачивский машиностроительный завод (Харьковская область), танкоремонтные (ремонтно-механические) заводы Минобороны. Производство гусеничных лент для танков – Никопольский краностроительный завод (Днепропетровская область).

Значительную работу по модернизации, капитальному ремонту, переоборудованию и уничтожению обветшалых образцов танков выполняют ремонтные заводы Минобороны – Киевский, Львовский, Харьковский ремонтно-механический завод. Работы ведутся преимущественно над танками – Т-55/64/72.

Достаточно мощным является производство бронетранспортеров, БМП, армейских грузовиков и бронеавтомобилей, инженерных машин оборонного назначения. Производство БТР налажено на заводе имени Малышева (модернизация БТР-80) создано БТР-3У с боевым модулем “Шквал”. На Харьковском тракторном заводе модернизировали тягач МТ-ЛБ к уровню БМП для объединенных сил быстрого реагирования. Медицинские бронированные автомобили на базе БТР-70 создают в Николаеве на ремонтно-механическом заводе МОУ. Там же модернизируют БТР-60/70/80 и БРДМ-2. Двигатели для бронетранспортеров производят в Токмаке (Запорожская область) на предприятии “Пивдендизельмаш”.

Основной центр производства военных грузовиков – Кременчуг (автозавод). Здесь производят грузовики-тягачи, например, для транспортировки ЗРК и грузовики для перевозки личного состава и грузов.

## **Производство артиллерийского вооружения и систем**

Наиболее молодая подотрасль ОПК Украины представлена тремя предприятиями. КП “Научно-технический центр артиллерийско-стрелкового вооружения” (Киев), ГП “Завод

точной механики" (Каменец-Подольский, Хмельницкая область), ОАО "Сумское машиностроительное научно-производственное объединение имени Фрунзе".

В Киеве производят – боевой модуль КБА-105 "Шквал" (для БТР-3У); танковые пушки КБА-101 (Т-72-120, Т-84-120, то есть танки, вооружение которых стандартизировано с НАТОвским); танковые пушки КБА-3 (125 мм пушки для Т-80 УД и Т-84); 152-мм гаубицы КБА-27; 82-мм миномет КБА-48.

В Каменец-Подольском – автоматические пушки ЗТМ-1 (для БМП-1) и ЗТМ (БМП-2).

В Сумах – стволы (трубы) для пушек, которые производятся в Киеве.

## **Производство стрелкового оружия**

Во времена СССР производство стрелкового оружия в Украине отсутствовало. Сегодня лидером в производстве стрелкового оружия является предприятие НПО МВД Украины "Форт" (г. Винница). Здесь выпускаются несколько видов пистолетов ("Форт-12/14"), помповая винтовка и приборы снижения уровня звука выстрела. Другие предприятия – Научно-технический комплекс "Завод точной механики" (Каменец-Подольский, Хмельницкая обл.), здесь адаптировали пулемет Калашникова для установки на БТР и танки завода им. Малышева (танковые пулеметы КТ-7,62 и КТ-12,7); ГП "Конструкторское бюро специальной техники" (КБ-СТ) в городе Киеве разработало и изготовило несколько экспериментальных образцов стрелкового оружия (пистолеты-пулеметы) и подствольный гранатомет.

## **Промышленность боеприпасов и спецхимии**

Подотрасль производит боеприпасы для стрелкового оружия, артиллерии, авиабомбы, гранаты, детонирующие элементы, корпуса, части к ним и взрывчатые вещества, как утварь для боеприпасов и для отдельного использования. Наибольшим предприятием Украины в отрасли производства боеприпасов является ЗАО "Луганский патронный завод", где производят гильзы для патронов, винтовочные и пистолетные патроны.

- Шосткинский государственный завод "Звезда" (Сумская область). Здесь выпускают танковые бронебойно-подкалиберные, кумулятивные и осколочно-фугасные снаряды, артиллерийские снаряды, 23-мм снаряды для зенитной установки ЗУ-23, 30-мм снаряды для пушек ЗТМ-1/2, которые устанавливаются на модернизируемые БМП-1/2.
- Шосткинский государственный завод "Импульс". Здесь производят электродетонаторы, головные взрыватели, капсюли для снарядов и патронов.
- Государственный научно-исследовательский институт химических продуктов (Шостка, Сумская обл.) – 30-мм осколочные выстрелы для противопехотного гранатомета АГС-17 "Пламя", дымовые гранаты для постановки маскировочных аэрозольных завес.
- ОАО "Точмаш" (Донецк) – корпуса авиационных бомб, и осколочно-фугасных снарядов для гаубиц и танковых пушек.
- Донецкий государственный завод химических изделий – авиабомбы, осколочно-фугасные, кумулятивные снаряды, 82-мм снаряд для минометов, элементы динамической защиты для бронетехники, ручные гранаты РГН и РГО.

- Химическое государственное объединение имени Петровского – сигнальные и осветительные патроны, реактивные глубинные бомбы.
- Завод им. Т.Г.Шевченко (Вильнянск, Запорожская обл.) – противопехотные гранаты.

## **Точное машиностроение оборонного назначения**

Украина входит в десятку государств, которые имеют потенциал по разработке и изготовлению радиолокационной техники (РЛТ). Основная продукция – станция дальней радиотехнической разведки “Кольчуга-М” (разработчик – Государственная акционерная холдинговая компания “Топаз”), усовершенствованные трехкоординатные станции 35Дб, новая трехкоординатная станция 79Кб (экспортный вариант – 80Кб «Пеликан», разработчик – «Научно-производственный комплекс «Искра»), различные версии модернизации РЛС типа П-18 от компаний «Укрспецтехника» и «Аэротехника» (по сути, это новые РЛС метрового диапазона с высокой помехозащищенностью и возможностью измерения третьей координаты).

Все перечисленные образцы РЛТ приняты на вооружение украинской армии. Хотя объемы закупок украинской армией новых и модернизированных образцов РЛС остаются незначительными.

Разработками в области создания радиолокационных систем также занимаются ОАО “Нептун” и КП “СКБ “Молния” (оба – Одесса) – комплексы звукометрической разведки; ХК “Укрспецтехника” (Киев) – малогабаритные радиолокационные станции радиуса ближнего действия; НИИ радиолокационных систем “Квант-радиолокация”.

## **Сильные и слабые стороны, возможности и угрозы оборонной промышленности Украины**

### **Сильные стороны ОПК Украины**

*Наличие ряда технологий оборонного и двойного назначения, доставшиеся от советской научной школы. Это обусловило следующие возможности:*

- Возможность разработки, производства и поддержания жизненного цикла широкой номенклатуры ракетно-космической продукции, современных ракетоносителей, космических аппаратов и их элементов. По некоторым позициям Украина имеет возможность воссоздания замкнутых циклов производства, например, в области создания оперативно-тактических ракет. По значительной части элементов ракетно-космической техники сохраняется высокий уровень конкурентоспособности, например, по ракетным двигателям (Украина является участником европейского проекта создания легкого ракетоносителя Vega, в целом около 65% продукции космической отрасли Украины направляется на экспорт).
- Возможность разработки, производства и поддержания жизненного цикла самолетов специального и двойного назначения типа Ан-74, Ан-72, а также военно-транспортной авиации – Ан-70, Ан-32.

- Возможность разработки, производства и поддержания жизненного цикла широкой номенклатуры авиационных двигателей для вертолетов и самолетов.
- Возможность разработки, производства и поддержания жизненного цикла газовых турбин для военных кораблей.
- Возможность разработки, производства и поддержания жизненного цикла аппаратуры гидроакустики военных кораблей (развивается преимущественно благодаря экспортным контрактам).
- Возможность создания радаров во всех диапазонах (мм, см, м) различных дальностей действия от нескольких сот метров до 2800 км (по загоризонтной радиолокации осталась лишь практическая база).
- Возможность разработки, производства и поддержания жизненного цикла станций пассивной радиоэлектронной разведки, а также систем радиоэлектронной борьбы.
- Отдельные технологии, типа возможности подготовки пилотов палубных истребителей.

*Определенная гибкость ОПК, порожденная экспортной ориентацией его предприятий.* Вместе с вышеупомянутыми эти предприятия составляют ядро ОПК – это порядка трех десятков заводов и КБ из около трехсот субъектов, которые в настоящее время отнесены к ОПК. Вызовы рынка и борьба за место на нем стали толчком для создания новых видов оборонной продукции:

- Высокоточных средств поражения.
- Тренажерных систем различного назначения для управления вооружениями и военной техникой советского и украинского производства – от тренажеров для подготовки пилотов истребителей МиГ-29 и вертолетов Ми-24 до тренажеров моделирования общевойскового боя до уровня бригады.
- Легкой бронетехники и модернизированных танков.
- Военных версий большегрузных автомобилей на базе КрАЗ.
- Средств противодействия высокоточному оружию: станция оптико-электронного противодействия высокоточному оружию для защиты вертолетов; система «Каштан-3» – для защиты объектов от высокоточного оружия путем постановки ложной цели (для ракет, управляемых по лазерному лучу); новые средства активной и динамической защиты для бронетехники.
- Средств связи тактического звена и автоматизированных систем управления.

*Наличие положительного опыта взаимодействия с некоторыми западными оборонными компаниями.* Можно выделить Францию (работа по модернизации боевых вертолетов), Польшу (работа по средствам защиты от высокоточного оружия). Важной для использования может быть и успешная работа с азиатскими государствами, например, с Китаем, в которой предусматривалось проведение опытно-конструкторских работ по заказу иностранного партнера.

*Наличие на территории Украины серьезной ремонтной инфраструктуры, которая в последние годы активно развивалась за счет экспортных контрактов, и в настоящее время может служить базой для создания дополнительных производственных линий. То есть, наличие нескольких авиаремонтных предприятий в купе с имеющимися производственными мощностями для специальной авиации при необходимости могли бы обеспечить появление производственных линий по лицензионной сборке боевой авиации иностранного производства.*

## **Слабые стороны ОПК Украины**

*1. На фоне заметного роста оборонных расходов государственный оборонный заказ (ГОЗ) остается крайне низким в течение последних 15 лет. В том числе низкий уровень государственных ассигнований перевооружения заложен и на 2009 г. Такой уровень ГОЗ ставит под сомнение финансовую способность реализовать заявленные приоритеты в области перевооружения. В результате Украина в течение последнего десятилетия демонстрирует поступательное отставание в области развития высокотехнологической продукции военного и двойного назначения.*

*2. Критическая зависимость от одного поставщика вооружений и военной техники – Российской Федерации. Проявляется в двух взаимосвязанных реакциях. Во-первых, в вытеснении из оборонно-промышленной кооперации (как, например, в производстве двигателей для крылатых ракет Х-35, Х-55 и Х-59, производстве боевых самолетов и вертолетов), что ослабляет ОПК. И, во-вторых, в «перетягивании» производственных мощностей или создании возможностей влияния на отрасли или отдельные ключевые предприятия путем предоставления рынка взамен на перенос части производства. Под «перетягиванием» подразумевается покупка акций предприятий ОПК Украины (ОАО «Хартрон» – производитель систем управления для ракет) или предприятий в целом («Черноморский судостроительный завод» – производство кораблей). Примером рыночного влияния является включение в совместное производство (ОАО «Мотор Січ» – порядка 80% ориентировано на российский рынок, корпорация «ФЭД» – порядка 60% ориентировано на российский рынок; ГАХК «Артем» – не менее 80% военной продукции ориентировано на российский рынок; АНТК им. Антонова – вынужденная передача производства самолетов Ан-148 и Ан-140 в РФ).*

*3. Исторические производства комплектующих и частичная потеря производственной кооперации. Эти позиции взаимосвязаны, и если создание на территории Украины в советские времена базы для производства комплектующих для вооружений и военной техники породило зависимость от производств конечной продукции (Российской Федерации; в Украине существуют порядка 6% конечных производств, предполагающих замкнутые циклы), то вторая позиция является прямым следствием исторического фактора. Частичная потеря производственной кооперации отчетливо прослеживается на примере боеприпасной отрасли: при наличии на территории Украины 7 предприятий, связанных с производством боеприпасов и их элементов, в стране отсутствует замкнутый цикл производства. В настоящее время у специалистов возникают сомнения в возможности организации кооперации при производстве многофункционального ракетного комплекса.*

*4. Отсутствие координатора ОПК, отсутствие долговременных ориентиров для ОПК. Нахождение предприятий в подчинении трех различных министерств (Министерства промыш-*



ленной политики Украины, Министерства обороны Украины и Национального космического агентства Украины), влияние на ОПК ГК «Укрспецэкспорт» и еще около трех десятков негосударственных предприятий, наличие целого ряда заказчиков с различными интересами (Министерство обороны Украины, МВД, СБУ, Государственная пограничная служба, МинЧС) создало предпосылки разбалансированной военно-технической политики государства в течение долгого периода времени. Это привело к деградации сектора безопасности, заметно ослабило национальный ОПК, а Вооруженные Силы Украины поставило в положение армий-аутсайдеров.

Среди прочего, отсутствие единого координатора ОПК порождает избыточное количество ориентиров для предприятий комплекса, возможность выдачи аматорских работ за проектирование будущих вооружений и военной техники.

*5. Изношенность производственных мощностей и отсутствие намерений проведения их модернизации.* Две взаимосвязанные причины: стареющий постсоветский менеджмент и отсутствие должных технических возможностей.

*6. Нахождение подавляющего большинства предприятий в руках государства, которое демонстрирует худшие версии управления* (отчетливо прослеживается на примере кризиса отечественного авиастроения). Частью этой проблемы является отсутствие реструктуризации и акционирования предприятий, что привело к закостенелости и негибкости. Например, некоторые успешные предприятия ОПК Украины не могут пойти на организацию проектного взаимодействия с западными оборонными компаниями – вследствие невозможности организации совместного предприятия.

Отсутствие прозрачной программы приватизации либо откровенный перекося в этой плоскости уже поставило на грань уничтожения некоторые важные для государства направления, например, боевых патронов, малых десантных кораблей на воздушной подушке и т.д.

*7. Неспособность проведения гибких схем взаиморасчетов, кредитования и авансирования работ в ОПК,* необходимость в 90-дневный срок возвращать валюту за отгруженную оборонную продукцию.

*8. Нерешенность ряда вопросов на законодательном уровне,* среди которых выделяются отсутствие закона об офсетных сделках, отсутствие регулирования вопросов интеллектуальной собственности и некоторые другие.

## **Возможные пути развития**

*1. Увеличение уровня государственного оборонного заказа.* По оценкам Центра исследований армии, конверсии и разоружения, ежегодные государственные ассигнования на уровне € 500 – 600 млн. процесса перевооружения в течение 7 – 10 лет способны придать ОПК возможность устойчивого роста, развития технологий и перевооружения Вооруженных Сил Украины. При этом необходим координатор ОПК на уровне вице-премьер-министра, что позволит реалистично распределить ГОЗ и выделить партнеров в лице иностранных государств для военно-технического сотрудничества. (По оценкам ЦИАКР, порядка 60% поставок при перевооружении ВСУ способны обеспечить предприятия ОПК Украины, порядка 40% будет приходиться на иностранные государства.



2. *Приход частного и иностранного капитала.* При проведении оперативной реструктуризации и акционирования предприятий, а следующий шаг – приватизация большей части предприятий ОПК. Оценки ЦИАКР свидетельствуют о возможности сбалансированной политики приватизации. Часть конструкторских бюро может остаться в ведении государства либо в отношении них может быть использовано взаимное размещение акциями (например, в авиастроении с РФ), оборонные заводы должны быть реализованы в следующих пакетных уровнях: 25% – для наиболее важных предприятий, таких как авиационные предприятия, предприятия космического ведомства; 49% – для предприятий, не имеющих стратегического значения для ВСУ; наконец, 100% – для оставшихся предприятий.

В качестве дополнительных версий для некоторых направлений (отраслей, подотраслей) желательно создание на этапе реструктуризации и акционирования интегрированных структур в виде государственных концернов, государственных корпораций с целью увеличения емкости образований и их привлекательности для инвесторов. Такие объединения возможны в самолетостроении (реализуется), боеприпасной отрасли, создании тактических и оперативно-тактических ракет, бронетехники.

Также могут внедряться механизмы проектной поддержки предприятий. В том числе на государственных предприятиях в виде финансирования проектов (направлений). Например, таким образом были реализованы некоторые виды работ по созданию отдельной номенклатуры высокоточных средств поражения (ГККБ «Луч»), начались инициативные разработки беспилотных летательных аппаратов на Государственном предприятии Министерства обороны Украины «Чугуевский авиаремонтный завод». Большее вовлечение в разработки и производство оборотных денег спецэкспортеров, банков, самих предприятий и государственной инновационной компании может позволить развивать не только небольшие проекты в области создания новых вооружений, но и крупные государственные программы.

3. *Развитие сотрудничества с западными оборонными компаниями* как таковое способно стать сильным стимулом для развития ОПК или его некоторых кластеров. В ЦИАКР рассматривают возможность приобретения и использования оборонных технологий, совместные разработки и производство, совместный выход на рынки третьих стран. При внедрении западных подходов к реализации менеджмента предприятия ОПК Украины способны выступить вполне надежными партнерами. Хотя поддержка на уровне принятия закона или правительственного постановления при реализации крупного совместного проекта будет скорее необходима, чем желательна.

4. *Для ОПК необходима более современная, более гибкая система лоббирования внутри государства и за его пределами.* Речь идет об использовании государственных визитов, дипломатических и торговых представительств, а также негосударственных экспертных структур для проработки механизмов военно-технического сотрудничества в конкретных проектах. В настоящее время существует ранее действующая модель информационного сопровождения военно-технического сотрудничества, для которой характерно доминирование пророссийских средств массовой информации и слабая внутриукраинская аналитическая проработка проектов. В целом, бюрократия и неповоротливость характерны для ОПК Украины.

5. *Для развития ОПК Украины будет желательна поддержка малых игроков, то есть, небольших предприятий, преимущественно негосударственных, ориентированных на*

разработку и выпуск одного из востребованных элементов вооружений и военной техники. Позитивные примеры работы малоформатных фирм уже имеются. Например, НПФ «Адрон» – создание и производство станций оптико-электронного подавления высокоточного оружия «Адрон» КТ-01АВ для вертолетов; «Энергия 2000» – специализируется на моделировании и производстве тренажерных систем.

*6. Введение нетрадиционных схем взаиморасчетов между заказчиками и поставщиками вооружений и военной техники и их элементов.* Активная политика введения лизинга, кредитования, офсетных операций реально может изменить возможности предприятий ОПК.

## Ключевые угрозы

*1. Одной из главных угроз для развития военно-технического сотрудничества Украины с западными оборонными компаниями является возможность влияния Российской Федерации.*

Например, при значительном количестве лоббистов в среде украинских политиков украинской власти будет сложно выбрать нероссийскую систему вооружений при готовности, скажем, около 15 предприятий принимать участие в поставках в ВСУ систем ПВО и порядка 40 предприятий – при поставках боевой авиатехники (учебно-боевых самолетов, боевых вертолетов и боевых многофункциональных самолетов). По состоянию на начало 2009 года уровень ВТС в этом блоке не высок и основан на поддержании Россией некоторых производственных мощностей (как, например, производство комплектующих к бортовым радарам боевых самолетов), но оно может быть развернуто в любой момент.

*2. Ощутимой угрозой для ОПК может оказаться и дисбаланс между потребностями армии и возможностями национального ОПК.* В течение ряда лет государство поддерживает бронетанкостроение, закупая по несколько десятков танков ежегодно. В то же время, те направления, где украинский ОПК не способен самостоятельно обеспечить потребности армии, просто игнорируются государственной властью. Продолжение такой политики не способствует приобретению предприятиями ОПК дополнительного потенциала в виде разработок и производства новых видов вооружений и военной техники.

*3. Политический фактор перевооружения, несомненно, станет одним из рычагов постоянного давления на уровень военно-технического сотрудничества того или иного правительства с западными оборонными компаниями.* Преимущественно по политическим причинам Генеральный штаб ВСУ не говорит о реалистичных потребностях армии, не оглашает требуемые тактико-технические характеристики будущих вооружений и военной техники. Особенно тяжелая картина с боевой авиацией и средствами ПВО, направлениями, в которых зависимость от России еще долгое время будет оставаться критической. Имея в каждом составе значительное число лоббистов исключительно пророссийской военно-технической политики, украинское правительство постоянно рискует попасть под давление таких политических сил, и в том числе, отказе от той или иной программы в случае заминки или любых осложнений при ее выполнении.

Политический фактор должен быть максимально учтен западными оборонными компаниями, и в частности, при обсуждении возможностей взаимодействия должны быть обозначены параметры включения предприятий ОПК Украины в оборонные проекты.

4. *Риски заложены и в финансовых аспектах.* То есть, падение уровня государственного оборонного заказа, падение уровня экспорта продукции ОПК, изменение хода кооперационных проектов, финансового состояния предприятий будет отражаться на общей военно-технической политике государства, причем, преимущественно в негативную для западных оборонных компаний сторону.

5. *Внутрипроизводственные риски составляют значительную угрозу развития военно-технического сотрудничества и роста самого ОПК.* Речь идет о неспособности ряда оборонных заводов выполнять декларируемые обязательства. Это связано с потерей производственной кооперации, устареванием технологической базы и изношенностью основных фондов предприятия, использованием старого советского типа управления производственным процессом, ощутимым кадровым дефицитом.

6. *Некоторые риски и угрозы имеют в Украине исключительно национальный контекст.* К ним можно отнести противостояние ветвей власти и откровенную борьбу за влияние на военно-техническое сотрудничество и, как следствие, на ОПК. Эти проблемы можно отнести к политическим издержкам и форс-мажорам, но они способны серьезно замедлить продвижение того или иного проекта.

## **Финансовые аспекты**

*Бюджетное финансирование оборонных расходов*

Государственная программа развития Вооруженных сил Украины на 2006-2011 гг. предусматривает финансирование армии в размере 73,4 млрд грн. Из них:

- на содержание Вооруженных Сил – 44,4 млрд грн (60,5%);
- на подготовку Вооруженных Сил – 8,7 млрд грн (11,9%);
- на развитие вооружений, военной техники и инфраструктуры – 15,2 млрд грн (20,8%);
- на реформирование и развитие ВСУ – 5,1 млрд грн (6,8%).

Итоги реализации Госпрограммы в 2006-2008 годах показывают, что она не будет выполнена в полной мере.

**Таблица 11.3. Показатели финансирования статьи закупок и разработки вооружений**

	2005	2006	2007	2008	2009 (план)
Оборонный бюджет	8,2 млрд грн	8,9 млрд грн	8,5 млрд грн	8,94 млрд грн	11,5 млрд грн
% от ВВП	1,38%	1,74%	1,53%	1,1%	0,87%
Закупка и развитие вооружений	411 млн грн	583 млн грн	681 млн грн	769 млн грн	1,4 млрд грн

По информации Минобороны за 2006-2007 годы дефицит средств по Госпрограмме развития ВСУ составил свыше 4 млрд грн. При этом, при сохранении этой тенденции до 2011 годы ВСУ могут недополучить 10,5 млрд грн или 14,2% из предусмотренных Госпрограммой 73,4 млрд грн.

Между тем, в начале 2008 года Генеральный штаб ВСУ объявил, что для реализации планов перевооружения армии до 2011 года планируется выделить 12 млрд грн. При этом, уже в 2008 г. расходы на модернизацию, закупку новых вооружений и военной техники должны были составить 3 млрд грн. В 2009 году эти расходы должны были достичь около 4 млрд грн, а в 2010 году – около 5 млрд грн. Такая сумма должна была стать максимумом, который может освоить украинская оборонная промышленность. Однако, реально в 2008 году на статьи на закупку и разработку ВВТ в 2008 году было выделено 769 млн грн. На 2009 году запланировано выделить 1,4 млрд грн. Однако, из этой суммы Министерство обороны реально может претендовать на 164 млн грн, которые выделяются по общему фонду. Кроме того, в бюджете-2009 года предусмотрены средства по финансированию закупок вооружений и военной техники по Стабилизационному фонду в размере 2,8 млрд грн. Однако, получение этих средств Министерством обороны является маловероятным.

Это делает планы Министерства обороны фактически невыполнимыми.

#### *Экспорт продукции ОПК*

По предварительным данным ЦИАКР, на специальном экспорте и услугах Украина в 2008 году заработала не менее \$1-1,2 млрд. В таблице представлена динамика украинского экспорта за последние 10 лет.

**Таблица 11.4. Динамика украинского экспорта**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
\$600 млн	\$575 млн	\$550 млн	\$714 млн	\$780 млн	\$800 млн	\$1 млрд	\$1-1,2 млрд	\$1-1,2 млрд

**Таблица 11.5. Основные составляющие военного экспорта**

Сегмент	Доля в экспорте, %	Ценовой эквивалент, \$, млн
1. Авиационные двигатели	14	\$130-150 млн
2. Авиационная техника	13	\$100-150 млн
3. Ракетно-космическая техника и услуги	10	\$100-150 млн
4. Высокоточное ракетное вооружение	10	\$85-100 млн
5. Военно-морская техника	10	\$100-120 млн
6. Услуги по ремонту и модернизации вооружений	10	\$90-110 млн
7. Тяжелая и легкая бронетехника	9	\$80-100 млн
8. Легкое стрелковое вооружение, ПЗРК, боеприпасы	7	\$50-80 млн
9. Радиолокационная техника	5	\$50 млн
10. Экспорт зенитных ракетных систем	3	\$25-50 млн
11. Экспорт артиллерийских систем	3	\$25-50 млн
12. Другое	6	\$50-70 млн

### *Совместные программы*

Опыт развития совместных программ в сфере создания и разработки вооружений в основном относится к сфере военно-технического сотрудничества между Украиной и Россией. Такое сотрудничество основано на кооперационных связях между разработчиками и производителями ВВТ, которые сложились во времена Советского Союза. Эти программы реализуются на основе межправительственных и ведомственных соглашений, что упрощает их выполнение. Среди наиболее известных совместных украинско-российских программ можно назвать:

- создание военно-транспортного самолета Ан-70;
- модернизация самолетов АН-124 «Руслан»;
- участие предприятий Украины в создании истребителя 5-го поколения для ВС РФ;
- модернизация комплексов ПВО для ВСУ;
- техническое обслуживание украинскими предприятиями Ракетных войск стратегического назначения Вооруженных сил РФ;
- оснащение газовыми турбинами украинского производства военных кораблей для ВМФ РФ;
- оснащение двигателями вертолетов для Вооруженных сил РФ;
- поставка ракет «воздух-воздух» для боевых самолетов ВВС РФ;

В финансовом выражении совместные украинско-российские программы могут составлять до \$250 млн ежегодно.

Опыт Украины по осуществлению совместных программ с западными компаниями пока невелик и ограничивается несколькими проектами, которые в основном касаются модернизации постсоветской техники. В этом плане наиболее значимой является работа украинского завода «Авиакон» с французской компанией Saget по модернизации вертолетов Ми-24 по заказу Министерства обороны Украины. Это долгосрочный проект, рассчитанный на модернизацию около 60 вертолетов Ми-24. В целом, вертолетное направление имеет значительный потенциал, поскольку Украина обладает замкнутым циклом по модернизации вертолетов Ми-24 и Ми-8. Это открывает значительные перспективы по модернизации вертолетной техники, которая стоит на вооружении стран Восточной и Юго-Восточной Европы.

Существуют примеры, когда украинские технологии внедряются в производство в Европе. Например, в Польше налажено совместное производство системы активной защиты «Шершень» для бронетехники. «Шершень» является вариантом украинской системы активной защиты «Заслон», разработанной ГП «Базовый центр критических технологий «Микротек» (Киев). Общая стоимость работ по этому проекту может оцениваться до \$90 млн.

Сейчас готовятся к реализации новые совместные проекты с европейскими компаниями. Наиболее важным среди них является проект по строительству многофункционального корвета. В кооперацию по его строительству планируется привлечь Францию, Италию, Германию, Нидерланды. При этом европейские комплектующие в корабле могут составить до 60%. При расчетной стоимости одного украинского корвета в \$150 млн и постройке первой серии из 4 корветов, европейская часть стоимости может составить до \$360 млн.

### Механизм финансирования зарубежных закупок

В Украине отсутствует значительный опыт финансирования зарубежных закупок в интересах Министерства обороны Украины. Первым проектом в этой сфере стала закупка в 2008 году для Минобороны израильского беспилотного летательного аппарата Bird Eye 400. Решение на закупку принималось Департаментом разработок и закупок МО. Официальный тендер не проводился. Был осуществлен мониторинг рынка, на основании чего и был сделан выбор. Финансы на закупку БЛА были включены в государственный оборонный заказ на 2008 год постановлением Кабинета Министров Украины. Далее Министерство обороны заключило контракт на поставку Bird Eye 400 с госкомпанией "Укрспецэкспорт", которая имеет полномочия на осуществление деятельности в сфере экспорта и импорта товаров военного назначения и двойного применения. «Укрспецэкспорт» осуществил все необходимые технические и финансовые процедуры для приобретения БПЛА.

Дальнейшее развитие сегмента закупок вооружений и военной техники за рубежом предполагается осуществить в ближайшее время в рамках реализации программ создания и закупки ВВТ для ВСУ. Наиболее масштабные закупки предполагаются в рамках проекта по созданию корабля класса «корвет». Комплекующие и системы вооружений предполагается закупать, в основном, в европейских странах. В частности, предполагается закупить Combat Management System во Франции или Голландии, противокорабельные ракеты во Франции, зенитно-ракетный комплекс во Франции, торпеды в Италии, системы гидролокации в Германии, вертолеты для корветов также предполагается закупить в Европе. Реализация такого масштабного проекта предполагает формирование уникальных финансовых механизмов для его реализации. Сейчас Министерство обороны занимается отработкой возможных вариантов, в том числе и по схемам финансирования.

Особенностью финансирования оборонных проектов в Украине является их поэтапность. Это означает, что на данный момент выделение средств Министерством обороны на разработку вооружения и военной техники осуществляется по мере выполнения этапов: опытно-конструкторская работа, создание опытных образцов, проведение испытаний, принятие на вооружение. Каждый из этапов должен быть принят заказчиком (Минобороны) и затем оплачен. В случае с проектом по созданию «корвета» Министерство обороны может выступить за создание более гибких и простых процедур. Возможным вариантом может быть создание совместного предприятия, в рамках которого и будут осуществляться все финансовые расчеты.

## Финансовое состояние некоторых украинских предприятий ОПК

Название	Финансовые показатели
<b>ОАО «Мотор Січ»</b>	Чистая прибыль в первом полугодии 2008 г. составила около \$10 млн, было реализовано продукции на \$154,8 млн, получено чистой прибыли – \$9,7 млн. Чистая прибыль за 2007 г. составила 207,126 млн грн (\$41,43 млн). Доход (выручка) от реализации продукции в 2007 г. составил 1,8 млрд грн (\$360 млн).



<b>АНТК им.Антонова</b>	В 2008 г. государственное финансирование составило около 142 млн грн (\$28,4 млн). По оценкам руководства, стоимость предприятия составляет €8-10 млрд. В 2007 г. валовой доход дочерней авиакомпании «Авиалиний Антонова» составил \$136 млн, на июль 2008 г. – \$206 млн.
<b>ОАО «Фэд»</b>	Чистая прибыль за 2007 г. составила 5,041 млн грн (\$1,008 млн). Доход (выручка) от реализации продукции в 2007 г. составил 114,065 млн грн (\$22,813 млн).
<b>Предприятия концерна «Авиавоенремонт»</b>	Объем производства и предоставленных услуг предприятий Концерна «Авиавоенремонт» по итогам 2006 г. составил до 453 млн грн (\$90,6 млн)
<b>ГП «Производственное Объединение Южный Машиностроительный Завод имени А.М. Макарова»</b>	За 8 месяцев 2008 г. произвел продукции на 383,6 млн грн (\$76,72 млн). В 2007 г. произвел продукции на 1 млрд 104,7 млн грн (\$220,94 млн)
<b>ГАХК «Артем»</b>	Чистая прибыль за 3 квартал 2008 г. составила 200 тыс. грн (\$40 тыс.). Доход (выручка) предприятия от реализации продукции (товаров, работ и услуг) составил в 3 квартале 2008 г. 94,536 млн грн (\$18,9 млн). Чистый доход (выручка) за 2007 г. от реализации продукции (товаров, работ, услуг) составил 1,206 млрд грн (\$241,2 млн). За данный период в бюджет и внебюджетные фонды уплачено 110,581 млн грн (\$22,12 млн)
<b>ГП «Судостроительный завод им. 61 коммунара»</b>	Январь-июнь 2008 г. закончило с прибылью 55 тыс. грн (\$11 тыс.), общий убыток 6 млн грн (\$1,2 млн), выпустило товарной продукции на 72,5 млн грн (\$14,5 млн). 2007 г. закончило с чистой прибылью 399 тыс. грн (\$79,8 тыс.). Предприятие реализовало продукции на 56,6 млн грн (\$11,32 млн), кредиторская задолженность по итогам года составила 77,6 млн грн (\$15,52 млн), дебиторская – 13 млн грн (\$2,6 млн). 2006 г. завод закончил с убытком 14 млн грн (\$2,8 млн). В конце 2007 г. предприятие вышло из состояния банкротства.
<b>Госпредприятие «Научно-производственный комплекс газотурбиностроения «Зоря-Машпроект»</b>	Закончило 2008 г. с чистой прибылью 141,3 млн грн (\$28,26 млн), объем реализованной продукции за год составил 1,266 млрд грн (\$253,2 млн), что на 52% превышает показатели реализации 2007 г.
<b>ГП «Завод им.Малышева»</b>	По итогам 2008 г. объем реализации продукции завода составил 230 млн грн (\$46 млн), из них 140 млн грн (\$28 млн) – продукция оборонного назначения, что составляет 61% от общего объема продукции. Баланс предприятия состоянием на 31 октября 2008 г. составлял 626,779 млн грн (\$125,356 млн).
<b>ЗАО «Луганский патронный завод»</b>	Чистая прибыль в 2007 г. составила 16,413 млн грн (\$3,28 млн), за 2006 г. сумма чистого убытка составила 3,718 млн грн (\$743,6 млн). Доход (выручка) предприятия от реализации продукции (товаров, работ и услуг) составил в 2007 г. 80,467 млн грн (\$16,09 млн), за 2006 г. – 12,033 млн грн (\$2,4 млн)
<b>ОАО «Точмаш»</b>	ОАО «Точмаш» перешел в стадию банкротства. Чистый убыток в 2007 г. составил 20069 тыс. грн, за 2006 г. сумма чистого убытка составила 15,205 млн грн (\$3,041 млн). Доход (выручка) предприятия от реализации продукции (товаров, работ и услуг) составил в 2007 г. 73,005 млн грн (\$14,6 млн), за 2006 г. – 58,211 млн грн (\$11,64 млн)



<b>ГАХК «Топаз»</b>	Чистая прибыль ГАХК «Топаз» за 3 квартал 2008 г. составила 75 тыс. грн (\$15 тыс.). Доход (выручка) предприятия от реализации продукции (товаров, работ и услуг) составил в 3 квартале 2008 г. 1,47 млн грн (\$294 тыс.). Чистая прибыль в 2007 г. составила 78 тыс. грн (\$15,6 тыс.). Доход (выручка) предприятия от реализации продукции (товаров, работ и услуг) составил в 2007 г. 92,844 млн грн (\$18,57 млн), за 2006 г. – 114,241 млн грн (\$22,85 млн).
<b>НПО «Искра»</b>	Объем экспортных поставок и услуг за последние 5 лет (2003-2007 гг.) составил \$55,9 млн. В 2007 г. предприятие выполнило государственный заказ на 27 млн грн (\$5,4 млн). В 2008 г. осуществлены экспортные поставки в объеме около \$20 млн и выполнен госзаказ на 91 млн грн (\$18,2 млн)
<b>ОАО «Киевский завод «Радар»</b>	Чистая прибыль в 2007 г. составила 578 тыс. грн (\$115,6 тыс.). За 2006 г. данная сумма составила 5,560 млн грн (\$1,112 млн). Доход (выручка) предприятия от реализации продукции (товаров, работ и услуг) составил в 2007 г. 77,460 млн грн (\$15,5 млн), за 2006 г. – 90,536 млн грн (\$18,1 млн).
<b>ОАО «НПК Киевский завод автоматики им. Петровского»</b>	Чистая прибыль завода на конец 2007 г. составляла 750 тыс. грн (\$150 тыс.), тогда как на конец 2006 г. эта сумма составляла – 715 тыс. грн (\$143 тыс.). Доход (выручка) предприятия на конец 2007 г. от реализации продукции (товаров, работ и услуг) составил – 27,423 млн грн (\$5,48 млн), за 2006 г. – 31,692 млн грн (\$6,34 млн)

## Экспорт/импорт оборонной промышленности Украины

Для производства вооружений и военной техники предприятия ОПК Украины импортируют товары и материалы из 16 стран. От импортных поставок зависит деятельность 67 предприятий ОПК Украины, что составляет более 40% от общей численности предприятий, участвующих в выполнении государственного оборонного заказа. Наиболее критична зависимость от импортных поставок в авиастроении, двигателестроении для авиатехники и радиоэлектронике. Более 60% общего импорта для потребностей предприятий ОПК Украины осуществляется из России.

При этом внутренний рынок Украины потребляет не более 5-7% от общего объема выпуска продукции предприятиями оборонной отрасли. На 90-95% ОПК Украины ориентирован на выполнение экспортных поставок.

Объем украинского экспорта вооружений, а также специальных услуг, связанных с ремонтом и модернизацией вооружений и военной техники, в 2008 году, как ожидается, повторит результаты 2007 году, которые стали рекордными для украинских экспортеров за последние десять лет. По предварительным данным Центра исследований армии, конверсии и разоружения, в 2008 году объем оборонного экспорта Украины составил не менее \$1-1,2 млрд.

Несмотря на определенную стабильность в продаже вооружений и услуг, прибыльность оружейного экспорта и для украинских заводов и спецэкспортеров уменьшалась, вклю-

чая и 2008 год – из-за роста цен на металл, комплектующие, рабочую силу, падение курса доллара по сравнению с тем же 2000 годом. При этом, если в 2000 году оружейная доля Украины на мировом рынке составляла около 3%, то сейчас – менее 2%. Объемы мировых оружейных закупок росли практически вслед за повышением цен на нефть, и инерция этого тренда еще будет заметна и в итогах 2008 года.

В Украине право на экспорт товаров и услуг военного и двойного назначения имеет государственная компания «Укрспецэкспорт» и ее дочерние структуры – «Укроборонсервис», «Прогресс», «Укринмаш», «Спецтехноэкспорт». Также право на деятельность на внешнем оружейном рынке – при согласовании ценовой политики и стратегии с государственным монополистом в лице «Укрспецэкспорта», – в Украине имеет еще около 14 структур. Как правило, они находятся в подчинении Министерства промышленной политики и производят завершённые образцы продукции. Например, производящее корабельные турбины николаевское госпредприятие «Заря-Машпроект». Частное предприятие ОАО «Мотор-Сич», выпускающее авиационные двигатели, также имеет лицензию на внешнеэкономическую деятельность. Так что общий оружейный экспорт Украины является суммарным показателем доходов деятельности как уполномоченных спецэкспортеров – посредников, так и непосредственных изготовителей, реализующих свою продукцию самостоятельно.

Украина поставляет товары военного и двойного назначения в 80 стран во всех регионах: в СНГ, двадцать три азиатских и пятнадцать африканских стран, в некоторые государства американского континента. В первую десятку импортеров украинского вооружения и комплектующих входят Россия, Индия, Китай, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Франция, Алжир и другие. В 2007 году компании «Укрспецэкспорт» удалось расширить рынки сбыта своей продукции за счет заключения контрактов с Кенией, Чадом и Таиландом.

**Таблица 11.6. География оружейных поставок – 2007-2008**

<b>Регион мира</b>	<b>Доля, %</b>
Страны Юго-Восточной Азии	28%
Россия	22%
Страны СНГ, без учета России	14%
Ближний Восток и Северная Африка	18%
Африка, без учета Северной Африки	12%
США, страны Западной и Восточной Европы, Латинская Америка	6%

Основные составляющие военного экспорта страны — продукция и технологии предприятий ОПК, излишки образцов вооружения и военной техники из запасов Минобороны, услуги по ремонту и модернизации военной техники, совместные научно-исследовательские и конструкторские проекты. При этом в усредненной структуре украинского экспорта наиболее емкие позиции занимает деятельность и продукция, связанная с аэрокосмическим сегментом.

Таблица 11.7. Структура экспорта

Сегмент	Доля в экспорте, %	Ценовой эквивалент, \$, млн
1. Авиационные двигатели	14	\$130-150 млн
2. Авиационная техника	13	\$100-150 млн
3. Ракетно-космическая техника и услуги	10	\$100-150 млн
4. Высокоточное ракетное вооружение	10	\$85-100 млн
5. Военно-морская техника	10	\$100-120 млн
6. Услуги по ремонту и модернизации вооружений	10	\$90-110 млн
7. Тяжелая и легкая бронетехника	9	\$80-100 млн
8. Легкое стрелковое вооружение, ПЗРК, боеприпасы	7	\$50-80 млн
9. Радиолокационная техника	5	\$50 млн
10. Экспорт зенитных ракетных систем	3	\$25-50 млн
11. Экспорт артиллерийских систем	3	\$25-50 млн
12. Другое	6	\$50-70 млн

## Процедуры принятия решений на закупку за рубежом компонентов и запасных частей, необходимых для отечественных проектов

Решение о необходимости закупки некоторого количества вооружений или военной техники у иностранных производителей для обеспечения потребностей Вооруженных Сил Украины принимается Департаментом разработок и закупок МОУ. Закупки вооружений и военной техники для обеспечения потребностей других военных формирований проводятся по сходной процедуре.

Объявляется запрос на предложения и проводится конкурс по контракту с целью оценить и сравнить имеющиеся на рынке предложения. С этого этапа и далее вся деятельность по закупке вооружения и военной техники проходит под контролем Государственной службы экспортного контроля и спецслужб.

Исходя из результатов конкурса по контракту, определяется специальная продукция.

Министерство обороны принимает решение о приобретении избранной продукции.

Решение относительно избранной специальной продукции может потребовать дополнительного одобрения Межведомственной комиссией по вопросам политики военно-технического сотрудничества и экспортного контроля при Президенте Украины, которая структурно входит в состав Апарата Совета национальной безопасности и обороны.

Финансовые средства на приобретение товаров выделяются постановлением Кабинета Министров на государственный оборонный заказ для включения в Государственный бюджет Украины на следующий финансовый год.

Министерство обороны подписывает контракт на приобретение избранного типа продукции с «Укрспецэкспортом» – государственным монополистом в сфере импорта/экспорта вооружений. «Укрспецэкспорт» осуществляет все технические и финансовые процедуры, необходимые для приобретения избранного типа продукции у иностранных поставщиков.

## **Процедура принятия решения об экспорте оружия и военной техники**

Перечень украинских предприятий, которым разрешено экспортировать товары военного назначения и двойного применения без посредничества украинских специализированных государственных учреждений (так называемых «уполномоченных экспортёров»), включает государственную компанию «Укрспецэкспорт» и четыре её дочерние компании. Кроме этих пяти уполномоченных правительством организаций, лицензии на независимую деятельность на зарубежных оборонных рынках были выданы 14 поставщикам, которые должны согласовывать все вопросы, связанные с их ценовой политикой и стратегиями с «Укрспецэкспортом».

Процедура экспорта продукции военного назначения состоит из четырёх этапов. Первый, эксперты делают необходимый анализ рынка для определения потенциальных потребителей. Второй, проводятся консультации и пред-контрактные переговоры с потенциальными покупателями. Далее, начиная с этого этапа, вся деятельность по экспорту вооружений и военной техники осуществляется под контролем Государственной службы экспортного контроля, а также специальных служб, которые отвечают за обеспечение полного соответствия потенциального контракта международным стандартам в вопросах экспортного контроля.

Третий, «Укрспецэкспорт» и Государственная служба экспортного контроля принимают решение относительно экспорта специальной военной продукции. В отдельных случаях принятые решения требуют дополнительного одобрения Межведомственной комиссией по вопросам политики военно-технического сотрудничества и экспортного контроля. В конечном счёте, правительство даёт разрешение на подписание контракта и обеспечивает его выполнение.

## **Общая характеристика вооружения и военной техники Вооруженных Сил Украины**

Вооружения и военная техника Вооруженных сил Украины практически полностью состоит из образцов, созданных во времена Советского Союза. Новые поступления единичны и не составляют какого-либо значительного ресурса.

В Сухопутных войсках 93% ВВТ эксплуатируется более 15 лет, 5–15 лет эксплуатируется 4% техники, а менее 5 лет – 3%. Фактически, можно говорить, о том, что 93% вооружений Сухопутных войск ВСУ уже исчерпали свой ресурс.

В авиации из 172 летательных аппаратов, которые входят в состав Объединенных сил быстрого реагирования – наиболее боеготовом компоненте ВСУ, небоеготовы 62, то есть 37%.

В Военно-морских силах ситуация также близка к критической. Ни одного полностью технически исправного боевого корабля в составе ВМС фактически нет.

Минобороны Украины сообщает, что на сегодняшний день непригодны к использованию до 80% основных номенклатур ракетно-артиллерийского вооружения, около 50% истребителей и самолетов-разведчиков, 60% бомбардировщиков, 20% штурмовиков от их штатной численности.

Можно говорить, что к концу 2011 года украинская армия подойдет к рубежу своего существования как структура, которая может выполнять функциональные задачи.

## Выводы и рекомендации

В целом, проведенный анализ позволяет определить дальнейшие тенденции развития ситуации на украинском рынке вооружений и военной техники. Во первых, практически у всей номенклатуры ВВТ Вооруженных сил Украины к 2011 году закончится ресурс службы. С другой стороны, именно на этот период запланированы масштабные программы перевооружения украинской армии. Важным также является то, что в связи с прогнозируемым дефицитом бюджетного финансирования до 2015 году Министерство обороны будет делать основной акцент на продление ресурса и модернизацию существующих образцов ВВТ. Закупка новых образцов возможна только по отдельным направлениям.

В то же время, можно прогнозировать, что правительство Украины будет стараться максимально размещать заказы на модернизацию, разработку и создание ВВТ на отечественных предприятиях. Хотя, объективно, технологический и производственный потенциал украинского ОПК однозначно не позволит самостоятельно решить вопрос перевооружения ВСУ.

Это открывает широкие возможности для зарубежных оборонно-промышленных компаний по выходу на рынок Украины. При этом следует учитывать главную особенность этого процесса: зарубежным компаниям основной упор следует делать не на прямые поставки ВВТ, а на гибкие механизмы кооперации – от совместного создания образцов ВВТ до широкого обмена технологиями. Преимущество на рынке будут иметь те компании, которые предложат наиболее интересные проекты в отдельных сегментах. В качестве практического примера можно рассматривать проект создания корвета для украинских ВМС. В процессе работы украинская сторона изучает множество предложений европейских компаний и делает выбор именно по степени привлечения местных предприятий, глубине трансфера технологий, а не только по технической и боевой эффективности вооружений.



## Материалы для сборника подготовили

**Валентин Бадрак** – директор Центра исследований армии, конверсии и разоружения

**Александр Белов** – советник Председателя Службы безопасности Украины

**Владимир Горбулин** – доктор технических наук, академик Национальной академии наук Украины, директор Института проблем национальной безопасности при Совете национальной безопасности и обороны Украины, бывший Секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины

**Дмитрий Котляр** – консультант Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по вопросам борьбы с коррупцией и инвестиционной политики

**Георгий Крючков** – народный депутат Украины III и IV созывов, бывший глава Парламентского комитета по вопросам национальной безопасности и обороны

**Лариса Криворучко** – кандидат юридических наук, начальник юридического отдела Международного комитета защиты прав человека

**Илько Кучерив** – директор Фонда демократических инициатив

**Александр Литвиненко** – доктор политических наук, полковник запаса, советник директора Института проблем национальной безопасности при Совете национальной безопасности и обороны Украины, бывший глава Департамента по вопросам государственной безопасности Аппарата Совета национальной безопасности и обороны Украины

**Алексей Мельник** – ведущий эксперт военных программ Центра им. А.Разумкова

**Леонид Поляков** – председатель Экспертного совета Центра исследований армии, конверсии и разоружения

**Юрий Юрчина** – заместитель директора Центра военной политики и политики безопасности

**Сергей Згурец** – директор исследовательских программ Центра исследований армии, конверсии и разоружения



УДК 623.445 (477)

ББК 68.8 (4 Рус)

3-45

## **Альманах по вопросам государственного управления сектором безопасности Украины 2010**

Серия по вопросам менеджмента  
сектора безопасности и обороны, №2.

Язык оригинальной версии: английский.

Издание на русском языке осуществлено:  
**Центром исследований армии, конверсии и разоружения  
и информационно-консалтинговой компанией  
Defense Express Group**

Координатор проекта:

**Поляков Леонид Игоревич**

Ответственные за русский выпуск:

**Бадрак Валентин Владимирович,**

**Згурец Сергей Григорьевич,**

**Поляков Леонид Игоревич**

Перевод: **Набоченко Ольга Александровна**

Верстка: **Кочергина Оксана Сергеевна**

Дизайн обложки: **Христо Близнашки**

© Женевский центр демократического контроля  
над вооруженными силами, 2010 г.

Киев, 2010

Тираж 500 экземпляров

**ISBN 978-92-9222-116-4 (DCAF)**

**ISBN 978-954-92521-2-5 (Procon)**

**ISBN 978-966-96910-4-0 (Defense Express Group)**