

ББК

Актуальні проблеми реформування сфери безпеки і оборони України: Матеріали міжнародної конференції (Київ, 11-12 травня 2005 р.) / Верховна Рада України, Міністерство оборони України, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, Національний інститут проблем міжнародної безпеки. За заг. ред. О.С. Бодрука.– К.; НІПМБ, DCAF. – с.
ISBN

За загальною редакцією доктора політичних наук О.С. Бодрука

У виданні подано матеріали міжнародної конференції **”Актуальні проблеми реформування сфери безпеки і оборони України”**, що відбулася у Києві 11-12 травня 2005 р. Конференція була організована Верховною Радою України, Міністерством оборони України, Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Національним інститутом проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України.

У виступах, що прозвучали на конференції, розглядалися проблемні питання щодо місця України на європейському просторі, реформування сфери безпеки і оборони України, стану та пріоритетних напрямів реформування Збройних Сил України, розвідувальних органів і Служби безпеки, шляхів реформування Прикордонної служби, служби цивільного захисту, органів Внутрішніх справ та системи правосуддя в Україні. Вперше на міжнародній конференції були розглянуті проблеми соціально-правового захисту військовослужбовців у контексті реформування Збройних Сил України.

У роботі конференції взяли участь провідні експерти у сфері міжнародної та національної безпеки, народні депутати України, представники Кабінету Міністрів України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, міністерств і відомств, DCAF, дипломатичних представництв в Україні, неурядових організацій, науковці.

Видання розраховане на представників органів законодавчої та виконавчої влади, експертів та науковців, що займаються питаннями реформуванням сфери безпеки.

ББК

ISBN

Верховна Рада України, 2005
Міністерство оборони України, 2005
Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2005
Національний інститут проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України, 2005

Вітальне слово першого заступника Голови Верховної Ради України

А. І. Мартинюка

Шановні друзі, колеги!

Дозвольте мені від імені Голови Верховної Ради України Володимира Литвина привітати вас з початком роботи форуму.

Час, який минув від попередньої міжнародної конференції, присвяченій питанням реформування сфери безпеки і оборони України (травень 2004 р.), показав слушність подібних заходів. Політичні перипетії, пов'язані з президентськими виборами, не дали змоги в повному обсязі використати рекомендації конференції у практичній площині. Проте не можна заперечувати, що конференція стала важливим імпульсом для подальших кроків у цій надзвичайно важливій для нашої країни царині.

Нині значно видніше, які першочергові завдання слід вирішувати у цій сфері.. *Сьогодні триває реформування Збройних Сил, розпочато трансформацію сфери безпеки та системи органів внутрішніх справ України.*

Не маю сумніву, що конференція не тільки підіб'є перші підсумки зробленого, а й спробує накреслити подальший шлях перетворень, оскільки необхідно *оптимізувати структуру і чисельність Збройних Сил України, правоохоронних органів та значно підвищити їх ефективність у справі гарантування безпеки держави та її громадян на тлі останніх викликів часу.*

За конкретних умов неабиякого значення набувають також питання *демократизації, відкритості для суспільства діяльності силових структур, зокрема органів безпеки.* Нарешті, *сфера безпеки і оборони має бути поставлена під надійний цивільний контроль.* Громадяни України повинні мати гарантії, що Збройні Сили, органи безпеки та внутрішніх справ ніколи не використовуватимуть ні влада, ні будь-яка політична сила в антиконституційних цілях.

У підсумку всі перетворення у сфері безпеки і оборони мають зміцнити засади України як демократичної та правової держави. Непересічна роль у реалізації цих завдань належить Верховній Раді України. Створюючи сучасну правову базу для діяльності органів у сфері безпеки і оборони, Верховна Рада України, її комітети плідно використовують досвід демократичних країн. Звичайно, при цьому ми виходимо з реальних умов нашої держави, її конституційних засад.

Ми щиро вдячні за допомогу з боку Женевського центру демократичного контролю і особисто Вам, шановний пане Філіппе Флурі. Сьогодні маємо чудову нагоду сказати про результати нашої співпраці. Вони матеріалізовані у Збірнику законодавчих актів з питань оборони і національної безпеки, який щойно побачив світ. До кінця року Збірник буде видано також англійською і російською мовами.

Та попереду на нас чекає нова робота. На черзі *внесення змін до низки законів з питань оборони, без чого неможливе подальше просування реформи Збройних Сил. Удосконалення діяльності у сфері безпеки потребує прийняття нової редакції Закону про Службу безпеки України та Закону про щойно створену Службу зовнішньої розвідки. Реформування правоохоронних органів вимагає формування системи досудового слідства тощо.*

Безумовно, потребують розгляду проблеми зовнішньої безпеки України в контексті тих процесів, які відбуваються в Європі та Євразії. *Боротьба з тероризмом є одним із зовнішньополітичних пріоритетів Уряду України.* На щастя, до цього часу ми не мали проблеми внутрішнього тероризму, хоч ідеалізувати стан речей я не став би.

Минулого року в українських судах не було справ, пов'язаних із обвинуваченнями в міжнародному тероризмі. Проте ми мали випадок арешту одного іракця, двох греків і одного пакистанця. Йшлося про відвернення спроби закупки зброї з сумнівною метою.

Маючи на увазі, що в минулого року у світі сталася рекордна кількість терористичних нападів – 655 і ніхто від них не застрахований, дуже важливо подбати про поліпшення діяльності відповідних служб. Тим паче, *що останнім часом тероризм заговорив з євразійським акцентом.*

Як говорили у древні часи, якщо ти знаєш силу ворога і власну, то можеш не боятися і сотні битв. Якщо ти знаєш свою силу, але не знаєш сили ворога, то твої перемоги чергуватимуться з поразками. Якщо ти не знаєш ні власної, ні ворожої сили, твоя доля – програвати всі битви.

Останнього ми собі дозволити не можемо. Саме тому я переконаний, що зазначені та інші, не менш важливі проблеми, будуть ґрунтовно розглянуті на конференції.

Бажаю учасникам конференції плідної роботи!

Звернення Секретаря Ради національної безпеки і оборони України

П.О. Порошенко

Вельмишановні пані та панове!

Шановні учасники міжнародної конференції!

Уже стало доброю традицією проводити у стінах Верховної Ради України діалог експертів з питань реформування сфери безпеки та оборони України, який започаткували Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Міністерство оборони України та Національний інститут проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України.

Початок ХХІ століття позначився загостренням окремих міжнародних проблем, які мають своє коріння у нещодавньому минулому. Але водночас він висуває на передній план й унікальні можливості для побудови нового світу, вільного від загроз застосування зброї масового ураження, екстремізму та ненависті.

Нині, як ніколи, актуальними є питання забезпечення прогресивного розвитку та процвітання всього людства. Ми стали вільними від багатьох стереотипів та пересторог, у нас з'явилися спільні цінності та ідеали, які ми готові разом рішуче відстоювати. Сьогодні Україна протистоїть глобальним викликам безпеки спільно з іншими європейськими державами. Переконливим свідченням цього є безпосередня участь нашої держави у міжнародних миротворчих заходах.

За останні місяці ми стали свідками докорінних змін у внутрішньополітичній ситуації в Україні після президентських виборів 2004 року, що, на мою думку, дасть змогу істотно поглибити стосунки України з партнерами як на Заході, так і на Сході, прискорити процеси адаптації силових структур України до нових викликів і загроз ХХІ століття.

Сьогодні в світі відбувається **переосмислення понять міжнародної та національної безпеки**. Це пов'язано з низкою об'єктивних причин. Серед них: зростання динаміки процесів глобалізації економічних відносин, розвиток новітніх технологій обміну інформацією, поява нових товарних та міграційних потоків. Наслідками цих явищ є виникнення загроз планетарного масштабу. Вони не тільки створюють небезпеку для існування окремих індивідів, соціальних груп або держав, а й ставлять під сумнів продовження прогресивного розвитку людства загалом, наші спільні цінності та інтереси.

Завдання органів виконавчої влади полягає у створенні **дієвого механізму забезпечення сталого розвитку країни, який необхідно підкріпити ресурсами й доповнити політичною волею для того, щоб цей механізм діяв**. На мою думку, це стосується всіх присутніх у цій залі. У кожного з нас своя роль. Аналітичні центри, інститути, університети, насамперед, відіграють дуже важливу роль для розвитку ідей, освіти, обґрунтування важливих політичних рішень, створення взаємозв'язку між народом і владою.

Але найголовніша роль у вирішенні цих питань покладена на Верховну Раду. Тому мені дуже приємно бачити тут сьогодні стільки поважних колег – народних депутатів. Вони мають контролювати те, що відбувається, вирішувати складні питання, навчати людей, генерувати ідеї, спрямовувати виконавчу владу до розв'язання важливих проблем.

Минуло не так вже й багато часу після "помаранчевої революції", але результати зовнішньополітичних зусиль Президента й Уряду додають оптимізму – за цей час світ відкрився для України, а Україна відкрилася для світу. Сьогодні ми є свідками того, що Україна не тільки декларує, але й робить конкретні кроки у напрямі досягнення проголошених цілей.

Так, розпочалася масштабна *реформа адміністративної системи*, що безпосередньо торкається поглиблення рівня структурної та змістовної перебудови безпекової сфери нашої держави. Ця реформа розглядається в контексті імплементації Києвом цілей і принципів Плану дій Україна-НАТО, підготовки до наповнення конкретним змістом *Інтенсифікованого діалогу з країнами НАТО* щодо набуття членства.

Важливу роль у цьому відіграє Спільна робоча група Україна-НАТО з питань воєнної реформи високого рівня. Йдеться про розробку *комплексної стратегії реформування безпекового сектору та подолання проблеми різношвидкісного просування відповідних органів державної влади шляхом їх організаційної та змістовної перебудови*. На найвищому державному рівні планується прийняти рішення про надання Спільній робочій групі Верховної Ради повноважень з планування та координації процесу реорганізації усього сектору безпеки України.

Аналізуючи масштаби цього амбіційного завдання, можна зазначити, що найбільший комплекс заходів з трансформації своєї діяльності вже цього року виконало **Міністерство оборони України**. Тут основними зрушеннями стали: прийняття Законів України щодо скорочення у 2005 році чисельності Збройних Сил України на 40 тис. осіб та перехід на скорочений з 18 до 12 місяців строк військової служби; зобов'язання Міністерства оборони України, згідно з Законом України "Про громадянський контроль", щорічно видавати "Білу книгу"; підготовка проекту Указу Президента України з розмежування повноважень цивільної та військової складової Збройних Сил України; створення робочої групи для розробки Державної програми розвитку Збройних Сил України на період 2006-2011 року; перехід з 2010 року на контрактні засади військової служби тощо.

Особливої уваги заслуговують питання реформування *розвідувальної сфери*, що потребує нової моделі як радикального перерозподілу розвідувальної та контррозвідувальної діяльності, так і зміни формату діяльності контррозвідки з одночасним вивільненням її від правоохоронних повноважень. З цією метою при Раді національної безпеки і оборони України утворюється Міжвідомча комісія з питань реформування правоохоронних органів, яка має виробити конкретні пропозиції відповідно положень Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1402 1999 року.

На моє переконання, саме ця складова сектору безпеки потребує *безпосереднього цивільного контролю, посилення якого сприятиме порозумінню між владою і суспільством*. Першим кроком до формування в Україні спецслужби європейського зразка можна вважати створення на базі Департаменту розвідки Служби безпеки України **Служби зовнішньої розвідки України**. На цю нову спеціальну службу покладатиметься також завдання боротьби з міжнародною організованою злочинністю і тероризмом. Хотів би підкреслити, що про необхідність посилення такої боротьби зазначалося у відповідних положеннях Цільового плану Україна-НАТО на 2004- рік у рамках Плану дій Україна-НАТО.

Активні зусилля щодо реформування докладає і **Міністерство внутрішніх справ України**. Так, його міністр Ю.Луценко планує у першому півріччі 2005 року передати на розгляд Верховної Ради України законопроект про зміни до Закону України "Про міліцію", згідно з яким Міністерство внутрішніх справ залишить за собою виконання лише *міліцейських функцій*, передавши право технічного огляду транспортних засобів та їх реєстрацію Міністерству транспорту та зв'язку, а міграційну і паспортну службу – Міністерству юстиції. Передбачається також трансформація Внутрішніх військ МВС у **Гвардію МВС** та покладання на неї кола завдань, які в європейських країнах виконує жандармерія.

З метою підвищення рівня ефективності *боротьби з корупцією* в органах державної влади в Україні планується створити **Національне бюро розслідувань**.

Триває процес удосконалення засад функціонування **Державної прикордонної служби України**. Основний акцент буде зроблено на: виробленні Концепції розвитку Державної прикордонної служби на період 2005-2010 років; подальшій спільній розробці з експертами НАТО теорії та практики прикордонної безпеки; адаптації прикордонного

менеджменту України до єдиної системи колективної безпеки, координації у підготовці фахівців усіх рівнів; розширенні обміну досвідом тощо.

Є певні досягнення в реформуванні **Міністерства з надзвичайних ситуацій**, зокрема, трансформація підрозділів Цивільної оборони України та Державної пожежної служби України в єдину **Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту населення**.

Підсумовуючи, зазначу, що успішність реформування безпекового сектору України багато в чому залежатиме від виконання нашою країною таких завдань:

- вироблення єдиної комплексної стратегії приведення всіх складових сектору безпеки до загальноприйнятих європейських норм і стандартів, що передбачено новою **Стратегією національної безпеки України**, яка вже розробляється;

- визначення на підставі сучасних викликів та загроз адекватних для їх нейтралізації сил і засобів державних органів сфери безпеки з виключенням міжвідомчого дублювання;

- внесення відповідних змін до національного законодавства та інших нормативно-правових актів щодо функцій і завдань усіх складових Воєнної організації держави;

- здійснення належного ресурсного забезпечення реформ (фінансове, матеріально-технічне тощо).

Реорганізація сектору безпеки нині є одним із пріоритетних напрямів євроатлантичного інтеграційного курсу України. Успішне проведення реформ у цій площині дасть змогу прискорити не тільки реформування всіх інших сфер суспільного життя нашої країни, а й підтвердити незмінність курсу нового керівництва України на входження до трансатлантичних структур безпеки, продемонструвати прихильність нашої держави принципам демократії, відкритості й прозорості в її внутрішній та зовнішній політиці.

**Вітальне слово
заступника директора Женевського центру
демократичного контролю над збройними силами**

(DCAF) Ф. Флурі

Шановні пані та панове!

Шановні учасники конференції!

Радий вітати вас у Києві на цій дуже важливій конференції. Ми сподіваємося на те, що вона пройде активно.

Подібні заходи, які ми проводили раніше, завжди були дуже дійовими завдяки нашій спільній співпраці з Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, який очолює пан Г. Крючков. Нині наше співробітництво з цим комітетом у галузі безпеки і оборони є дуже успішним. Власне, таким є і наше співробітництво з грузинським парламентом.

Саме завдяки нашим персональним з Георгієм Корнійовичем зусиллям досягнуто певних позитивних результатів у цьому напрямі. І, сьогодні, користуючись нагодою, я хочу подякувати Георгію Корнійовичу за його плідну роботу.

На мій погляд, мета конференції, на яку ми запросили фахівців з України та міжнародної спільноти, зокрема Женевського центру, співставити наші точки зору, спільно визначитися, на якому рівні сьогодні перебуває процес реформування сфери безпеки і оборони та галузі безпеки. Я впевнений, що на конференції її учасники дадуть об'єктивну оцінку стану реформування сфери безпеки та оборони України, висловлять своє бачення на перспективу.

За підсумками конференції ми підготуємо спеціальний звіт, яким поділимося з нашими друзями у Брюсселі та інших місцях. Переконаний, що це дуже важлива конференція для всіх нас.

Хочу зазначити, що представники Женевського центру, а також учасники конференції з інших країн, які сьогодні тут присутні, є фахівцями високого класу з питань сфери безпеки, реформування сектору безпеки і оборони, системи цивільно-військових відносин, проблем соціально-правового захисту військовослужбовців. вважаю, що нам буде дуже цікаво з ними поспілкуватися.

РОЗДІЛ 1

УКРАЇНА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРОСТОРИ БЕЗПЕКИ

С. І. ПИРОЖКОВ

ПРІОРИТЕТИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ. ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗАГРОЗ ТА ВИКЛИКІВ НА ПОЧАТКУ ХХІ СТОЛІТТЯ

Традиційно поняття "національна безпека" визначає стан захищеності життєво важливих цінностей та інтересів як суспільства в цілому, так і окремих його громадян. Тому *визначальним чинником*, що впливає на формування державної політики у цій сфері, є *загрози* цим цінностям та інтересам. Причому загрози не тільки воєнного характеру, а у більш широкому контексті, включаючи загрози і *невоєнного* характеру (асиметричні загрози).

Аналіз ситуації в Україні та її позиціонування у міжнародному середовищі дає змогу стверджувати, що більшість загроз її національній безпеці мають *внутрішнє походження*. Це і корупція, і організована (насамперед економічна) злочинність, і поширення наркоманії, і „тіньова” економіка, і значні деформації економічного, соціального та демографічного розвитку, серйозні екологічні та техногенні проблеми тощо.

Але останнім часом *посилився вплив зовнішніх чинників, які є результатом глобалізації світу*. Національна безпека будь-якої країни нині не може бути забезпечена повною мірою *лише власними силами* без тісної співпраці з впливовими міжнародними структурами безпеки *субрегіонального, регіонального, трансрегіонального та глобального рівнів*. Ця тенденція особливо яскраво проявилася у зв'язку з розгортанням цивілізованими країнами масштабної боротьби з *міжнародним тероризмом*, який традиційно розглядався, принаймні, як *потенційна локальна загроза*. Але після 11 вересня 2001 року міжнародний тероризм став реальною загрозою планетарного масштабу, яка не має географічних обмежень.

Для України *розширення європейських та євроатлантичних структур* – це не лише розширення зони стабільності та безпеки, а й зростання економічного потенціалу Європи. Сьогодні, коли **економічна безпека** стає одним із найважливіших компонентів глобальної, регіональної та національної безпеки, Європейський Союз починає відігравати провідну роль у забезпеченні стабільності на континенті.

Водночас процес розширення ЄС розглядається Україною не тільки як розширення кордонів "спільного ринку". Він взаємопов'язаний з *формуванням нової архітектури європейської безпеки*, яка має комплексний характер і різні виміри – економічний, воєнний, політичний, цивілізаційний тощо.

Розширення ЄС надає нові можливості нашій державі взяти активнішу участь у зміцненні безпеки на континенті. Україна вже нині може зробити реальний внесок у забезпечення стабільності в зоні інтересів ЄС. Від інших країн, які бажають вступити до ЄС, Україна помітно відрізняється тим, що у сфері безпеки вона може бути не лише споживачем, а й реальним контриб'ютором, зокрема у галузі стратегічних транспортних перевезень, використання космосу, розвідки, миротворчої діяльності, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо.

Щоправда, інституційний рівень співробітництва України з ЄС у сфері безпеки поки що відстає від рівня співробітництва Україна-НАТО.

Водночас на окремих напрямках здійснюються конкретні практичні кроки. Це, насамперед, розбудова наших східних кордонів, оскільки саме вона набуває особливої актуальності в контексті розширення ЄС, яке супроводжується впровадженням *візового*

режим з сусідніми країнами – новими членами, зміцненням прикордонного контролю, посиленням боротьби з нелегальною міграцією.

Проте треба зважати на те, що жорсткі прикордонні та візові режими не вирішать у повному обсязі проблему нелегальної міграції через територію України до Євросоюзу. Навпаки, перетворення України на державу-накопичувача нелегалів може призвести до дестабілізації її внутрішньої ситуації й тим самим до утворення зони нестабільності безпосередньо на кордонах Європейського Союзу. Протидія нелегальній міграції до держав ЄС потребує передусім не посилення бар'єрів на західному кордоні України, а **впорядкування її східних і північних кордонів**, через які до нашої держави потрапляє основний транзитний потік нелегальних мігрантів.

Україна вибудовує свою політику національної безпеки, зважаючи на реальні процеси, які відбуваються на теренах колишнього СРСР. Кордони, які зараз існують між країнами СНД, більш прозорі, ніж того вимагають інтереси національної безпеки.

Перетворення колишніх адміністративних кордонів на державні кордони з усією відповідною інфраструктурою коштує чимало українському бюджету: відповідно до офіційних даних, вартість облаштування 1 км державного кордону становить близько 500 тис. дол. США.

Актуальним завданням для України щодо цього є **завершення договірно-правового оформлення і сучасного облаштування кордонів України, зокрема, з Росією, Білоруссю та Молдовою**, без чого неможливо активно протидіяти нелегальній міграції, організованій злочинності та іншим викликам.

У цьому контексті необхідно спрямувати зусилля нашої держави на створення на Європейському континенті цілісної системи співробітництва в галузі реадмісії осіб на просторі, який охоплював би території країн-членів ЄС, України, Росії і Білорусі.

Незважаючи на пріоритетність європейського і євроатлантичного векторів зовнішньої політики національної безпеки, надзвичайно важливою є **реалізація національних інтересів України на російському напрямі**. Наша держава намагається віднайти оптимальний баланс між власними інтересами та інтересами східного сусіда, проте це не завжди можливо через складні процеси становлення нової державної ідентичності як України, так і Російської Федерації.

Розвиток українсько-російських двосторонніх відносин упродовж останніх п'яти років дає змогу стверджувати, що найгостріші і відповідно найнебезпечніші суперечності, пов'язані з визнанням незалежності України, розподілом Чорноморського флоту і боргами за енергоресурси, залишилися у минулому. Обидві країни стали на шлях взаємовигідного співробітництва, особливо в економічній сфері. Але проблемних питань ще достатньо, які, сподіваюся, вирішуватимуться в процесі діяльності міждержавної Комісії „Ющенко – Путін”, яка була ухвалена в Москві 8 травня поточного року.

Особливо важливим для України є всебічне поглиблення відносин стратегічного партнерства зі **Сполученими Штатами Америки**, зокрема з метою отримання допомоги і сприяння подальшому розвитку української державності. Свідчення готовності керівництва США здійснювати зустрічні кроки у цьому напрямі були яскраво продемонстровані під час нещодавнього візиту Президента України на Американський континент.

У цьому році відбулися також якісні зрушення у відносинах між Україною і **Північноатлантичним Альянсом**. Активний пошук нових форм співпраці завершився ухваленням у квітні ц. р. на Комісії міністрів закордонних справ у Вільнюсі формату **інтенсифікованого діалогу України щодо членства в НАТО**. Це є конкретний крок для утвердження інтеграційної взаємодії нашої держави з Альянсом, підпорядкованої ідеї членства України в НАТО, але, на мій погляд, найголовніше – це новий стимул для проведення відповідних внутрішніх реформ.

Разом з тим аналіз стану виконання Плану дій та Цільового плану свідчить не тільки про наявність безперечних досягнень на шляху його практичної реалізації, а й про існування певних недоліків. Так, ідеться про недотримання термінів виконання деяких взятих на себе

зобов'язань та відсутність *ефективного механізму міжвідомчої координації і взаємодії міністерств*, відповідальних за втілення у життя позицій Цільового плану Україна – НАТО. У червні 2003 р. Верховна Рада України прийняла Закон

“Про основи національної безпеки України”, який розроблено на виконання рішення РНБОУ від 12 червня 2002 р. Цей Закон замінив Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України, яку було ухвалено Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР, що відіграла свою позитивну роль у формуванні і здійсненні цілеспрямованої політики держави щодо захисту її національних інтересів, розв’язанні багатьох внутрішніх і зовнішніх проблем у політичній, економічній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах національної безпеки.

За п'ять з половиною років істотно змінилася внутрішня і зовнішня геополітична ситуація. Тому Закон “Про основи національної безпеки України” визначає сучасні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і забезпечення національної безпеки та прогресивного розвитку України у XXI столітті. У ньому уточнюються суб'єкти забезпечення національної безпеки, він містить більш чітко і послідовне викладення їх повноважень. В основу Закону покладено розширене тлумачення національної безпеки, що включає як воєнні, так і невоєнні чинники.

Класифікація загроз безпеці та їх розподіл за окремими сферами є, до певної міри, умовними. Окремі чинники, кваліфіковані як загрози у політичній, економічній, соціальній, інформаційній сферах тощо, діють спільно, більш того, вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними.

Аналіз основних факторів виникнення низки загроз національній безпеці, зокрема в її політичному та економічному сегментах, свідчить, що значну роль у виникненні й існуванні цих загроз сьогодні відіграє **соціальна** складова. Йдеться, зокрема, про дестабілізацію суспільно-політичних процесів, загострення напруженості на національному і релігійному ґрунті, сепаратистську налаштованість в окремих регіонах та групах населення (особливо під час останніх виборів Президента України), зневіру у дієздатність влади, вимивання з країни кваліфікованої робочої сили тощо.

Значну увагу в Законі приділено питанню захисту прав і основних свобод людини і громадянина. Це означає, що відбувається остаточний відхід від так званого етатичного розуміння національної безпеки, коли вона розглядалася виключно як державна безпека за часів Радянського Союзу. Адже необхідність зміцнення демократії вимагає від держави значно більшої уваги до виконання своєї основної функції – захисту громадян, їх прав та інтересів від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Вперше на законодавчому рівні в Україні визначено *євроатлантичну інтеграцію як ключовий чинник національної безпеки*.

Хочу привернути увагу ще до одного важливого документа у сфері безпеки – оновленої **Воєнної доктрини України**, яка була затверджена Указом Президента України у квітні ц. р. з урахуванням тенденцій розвитку воєнно-політичної ситуації у світі та навколо України; економічних можливостей держави, а також приведення змісту Воєнної доктрини України у відповідність до Конституції України, національного законодавства та міжнародного права.

Переглянуто концептуальні підходи до інтеграції у структури європейської та євроатлантичної безпеки шляхом набуття Україною повноправного членства в НАТО та Європейському Союзі.

Важливим кроком у рамках курсу України на вступ до НАТО і виконання Плану дій та Цільового плану Україна-НАТО на 2003 – 2004 роки у **сфері безпеки і оборони** є Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, який прийняла Верховна Рада України 19 червня 2003 року. Цей документ має на меті сприяти утвердженню євроатлантичних стандартів у сфері демократичного контролю за безпековою, оборонною та правоохоронною діяльністю держави.

Таким чином, можна констатувати, що в Україні вже створено сучасну законодавчу базу, що визначає основні напрями державної політики з питань національної безпеки.

Окремої уваги заслуговують питання щодо проведення **оборонної реформи**. Одним із найважливіших кроків у цій сфері є завершення **Оборонного огляду**, в рамках якого здійснено початковий аналіз існуючих та потенційних загроз воєнній безпеці України на перспективу до 2015 року та розпочато перевірку поточного стану Збройних Сил України. Питання Оборонного огляду в подальшому перебуватимуть у сфері постійної уваги керівництва держави та Міністерства оборони України.

На завершення, слід зазначити, що в Україні ведеться комплексна робота з докорінної перебудови оборонного і безпекового секторів держави, їх адаптації до потреб євроатлантичної інтеграції. Стрижневу роль у цьому контексті відіграє виконання заходів Плану дій Україна-НАТО та Цільових планів 2003 – 2004 років. Отже, сьогодні можна стверджувати, що співробітництво Україна-НАТО за порівняно короткий період стало важливим каталізатором внутрішніх перетворень не лише у зазначених сферах внутрішнього життя України.

Досягнуто значного прогресу України у вдосконаленні національного режиму протидії корупції та відмиванню „брудних” грошей як одного з найважливіших "невійськових" зобов'язань нашої держави згідно з Планом дій та Цільовим планом.

Особливе значення в цьому контексті мало ухвалення Закону "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 28 листопада 2002 р. та змін до нього згідно із Законом від 24 грудня 2002 р.

Можна також наголосити, що „помаранчева революція" надала значного прискорення у реформуванні внутрішньополітичних процесів у житті країни, поступовій структуризації відносин між гілками влади. Вказані тенденції можна пов'язати із очищенням владних структур від корупції, потурання законів та становленням громадянського суспільства.

**Втілення сучасних принципів військового
будівництва в Збройних Силах України у процесі їх
реформування**

Обговорення проблем воєнної реформи дає виняткову можливість довести до міжнародної спільноти масштабність передбачених заходів, сформувати в українському суспільстві позитивне сприйняття цього процесу, продемонструвати демократичність і відкритість реформування та розвитку Збройних Сил України.

Формування національних Збройних Сил розпочато з проголошенням Україною державного суверенітету і набуття незалежності. У 1996 році було розроблено Державну програму **будівництва та розвитку** Збройних Сил України. Виконання її заходів дало змогу сформувати передусім **правову основу** діяльності Збройних Сил, **провести реорганізацію** структури та **зменшити їх чисельність, створити систему** управління та забезпечення.

Проте з часом стало зрозуміло, що успішне становлення Збройних Сил України вимагає не тільки чітко визначеного плану дій, системного та комплексного підходу до розв'язання **проблем військового будівництва**, але й гарантованого фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Це зумовило необхідність уточнення напрямів та пріоритетів створення національних Збройних Сил, збалансування їх завдань, структури, чисельності із викликами та загрозами національній безпеці України у воєнній сфері, а також з економічними можливостями держави.

Тому у 2000 році було розроблено та затверджено **Державну програму реформування та розвитку** Збройних Сил України, виконання якої перебуває на завершальному етапі.

Розроблялася вона на засадах оцінки загроз національній безпеці у воєнній сфері, стратегічного курсу України на євроатлантичну інтеграцію та загальноприйнятих принципах військового будівництва.

Основу оборонної реформи становлять такі принци.

Перший принцип. Верховенство закону і права. На сьогодні процес реформування та розвитку Збройних Сил, їхня **структура, чисельність та готовність** до виконання покладених завдань повністю відповідають вимогам чинного **національного законодавства**, а також взятим Україною **міжнародним зобов'язанням**.

Нещодавно Президент України підписав указ, яким, виходячи із стратегічної мети вступу України до НАТО і ЄС, внесено відповідні **зміни до Воєнної доктрини України**.

Дотримуючись проголошеного курсу на **повномасштабну інтеграцію** до європейських та євроатлантичних структур безпеки, перед нами стоїть завдання щодо приведення українського законодавства у сфері оборони до стандартів, прийнятих у розвинутих країнах Європейського Союзу.

У рамках цього процесу у 2004 році в Україні було проведено Оборонний огляд. Основним його результатом стало запровадження національної системи оборонного планування (Закон України "Про організацію оборонного планування") та видання Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2015 року.

Нині деякі положення бюлетеня уточнюються, відбувається процес розробки оновленого варіанта "Білої книги", а також завершується планова робота щодо підготовки середньострокового документа оборонного планування – **Державної програми розвитку Збройних Сил України** на 2006-2011 роки.

Другий принцип. Відповідність заходів реформування та темпів їх проведення

реальним можливостям держави щодо їх фінансово-економічного забезпечення. Безперечно, процес повномасштабного реформування національного війська надзвичайно затратний, адже йдеться *не тільки про скорочення* чисельності особового складу, а й про забезпечення державою *соціальних гарантій звільнених військовослужбовців, утилізацію значної кількості* озброєння, техніки, боєприпасів, вивільнення від зайвих об'єктів інфраструктури.

Разом з тим існує розуміння, що ціна реформи не повинна загрожувати економічному розвитку держави, перешкоджати соціальному і політичному прогресу, оскільки це ставить під загрозу *внутрішню стабільність*.

Нещодавно було внесено зміни до Державного бюджету України на поточний рік. Відповідно до цих змін Міністерство оборони уточнило розподіл коштів до бюджетних програм, у тому числі й з питань реформування та розвитку. При цьому пріоритет було надано виконанню заходів реформування військ (сил) та підготовки Об'єднаних сил швидкого реагування.

Довідково: Розподіл коштів за напрямками бюджетної програми "Реформування та розвиток ЗСУ на 2005 рік":

реформування ЗСУ – 114,3 млн. грн.;

підготовка ОСШ – 112 млн. грн.;

відновлення боєздатності ОВТ ОСШР – 59,8 млн. грн.;

відновлення НЗ ОСШР – 20,0 млн. грн.;

удосконалення системи управління ЗСУ – 18 млн. грн.;

комплектування ЗСУ контрактниками – 25,84 млн. грн.;

передання (ліквідація) військових містечок, рекультивация земель, ліквідація наслідків військової діяльності – 7,41 млн. грн.

Третій принцип. Пріоритет **якісних характеристик** Збройних Сил перед кількісними. Немає великої таємниці у тому, що бюджет Міністерств оборони тривалий час був гіпертрофований у частині утримання, адже близько 90% коштів щорічно витрачалося на утримання військ. Звісно, що за таких умов ні про які якісні показники Збройних Сил не могло бути й мови.

Виправити таке становище можна лише за рахунок досягнення максимальної **ефективності використання коштів**, передбачених на потреби оборони, завдяки **удосконаленню структури** Збройних Сил, а також **скороченню їхньої чисельності**, змінивши тим самим співвідношення між утриманням Збройних Сил на користь розвитку ОВТ та підготовки військ (сил).

При цьому головним завданням є не лише збереження **бойової здатності** військ (сил), а й створення умов для їхнього **поступового нарощування**.

У рамках оборонного планування Кабінетом Міністрів України визначено прогностичні показники видатків Держбюджету, які охоплюють дванадцятирічний період, що дає можливість здійснити як довгострокове, так і середньо- та короткострокове планування заходів щодо оптимізації структури та чисельності Збройних Сил.

Показовим є те, що тільки за рахунок інтеграції Військово-Повітряних Сил та Військ Протиповітряної оборони у єдиний вид Збройних Сил – Повітряні Сили було зекономлено майже 289 млн. грн. Досягнуто приведення структури Збройних Сил України до загальносвітових стандартів, що забезпечує **раціональний розподіл** відповідальності за кожним видом Збройних Сил стосовно ведення збройної боротьби у відповідній фізичній сфері.

Четвертий принцип. **Оборонна достатність.** З урахуванням цього у Збройних Силах передбачено створити **міжвидові угруповання** військ (сил) за **функціональним** призначенням.

Це дасть змогу підтримувати оптимально необхідні бойові можливості військ (сил), своєчасно їх нарощувати, забезпечити достатню боєздатність Збройних Сил при мінімальних затратах, а також утримувати визначені частини і підрозділи у готовності до адекватного

реагування на кризові ситуації, у тому числі під час виникнення невідкладних, негайних завдань.

З огляду на багатофункціональність застосування та широкий спектр покладених завдань, **головний** пріоритет надається розвитку **Об'єднаних сил швидкого реагування**.

У мирний час вони мають бути готові до участі в антитерористичних операціях, захисту від терористичних посягань на важливі об'єкти, виконувати завдання щодо здійснення бойового чергування з протиповітряної оборони, ліквідації наслідків можливих аварій, катастроф та стихійних лих.

З метою гідного військового внеску у забезпечення миру та стабільності Об'єднані сили швидкого реагування беруть участь у **миротворчих та гуманітарних** операціях.

Окрім того, за рахунок **якісної перебудови міжнародних відносин** на Європейському континенті склалася унікальна можливість значно зменшити силовий тиск у реалізації зовнішньої політики держав. Саме це, із проголошенням курсу воєнної політики на вступ до НАТО та ЄС, дасть можливість Україні мати власний воєнний потенціал на рівні, який є достатнім для попередження кризових ситуацій, їх блокування та припинення в рамках колективної оборони.

П'ятий принцип. Забезпечення виваженої **кадрової політики** та професіоналізму, **високої мотивації до служби** у Збройних Силах.

Основною метою кадрової політики є забезпечення належного рівня укомплектованості військ (сил) висококваліфікованим особовим складом.

Зокрема, програмою діяльності Уряду "Назустріч людям" передбачається до кінця 2010 року здійснити **повний перехід** до прийняття громадян на військову службу **за контрактом**.

Разом з тим, у зв'язку із значним зростанням заробітної платні у цивільному секторі економіки та неспроможністю Збройних Сил гідно конкурувати з роботодавцями на ринку праці, а також через неможливість у стислі терміни забезпечити житлом військовослужбовців, постає проблема залучення до служби найосвіченіших та кваліфікованих громадян.

З метою виправлення існуючого становища підвищено посадові оклади військовослужбовцям контрактної служби, які проходять службу в ОСШР та на бойових посадах. Поліпшуються побутові умови зазначеної категорії військовослужбовців за рахунок переобладнання під службове житло казарм.

Для досягнення прийнятного співвідношення термінів та якості навчання здійснюються підготовчі заходи запровадження системи **безперервної військової освіти**. Планується введення нових форм і методів підготовки (перепідготовки) військовослужбовців із використанням сучасних навчально-тренувальних комплексів.

Шостий принцип. **Забезпечення конституційних прав і свобод** військовослужбовців.

З цією метою у Збройних Силах проводиться робота щодо **налагодження дієвої системи контролю** за виконанням у військах (силах) вимог **Конституції** України, **законів** України, приведення їх повсякденної діяльності у відповідність до вимог військових статутів Збройних Сил. Змінюється стиль керівництва командирів (начальників), який дасть не допускати безвідповідальності, байдужого ставлення до підпорядкованого особового складу.

До того ж процес скорочення Збройних Сил органічно пов'язується з комплексом заходів щодо **соціальної адаптації** звільнених військовослужбовців до умов цивільного життя. Так, передбачається максимально реалізувати положення **Програми соціальної і професійної адаптації** військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, у тому числі з використанням підтримки та допомоги, що надається нашими партнерами.

Проведено роботу щодо визначення потреб у перепідготовці (перенавчанні) та працевлаштуванні військовослужбовців, які підлягають звільненню у поточному році. Організовано співпрацю з Державною службою зайнятості щодо сприяння у соціальній та професійній адаптації військовослужбовців та членів їхніх сімей, наданні консультаційних

послуг і працевлаштуванні.

Сьомий принцип. Забезпечення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами.

Практична реалізація принципів *військового будівництва* на сучасному етапі нерозривно пов'язана з формуванням *цивільно-військових відносин*, створенням сприятливих умов для ефективного демократичного цивільного контролю.

Головним чинником ефективних цивільно-військових відносин в Україні є підпорядкованість Збройних Сил цивільній владі, зверхність політичного керівництва над військовою сферою, відкритість для цивільного контролю та спільна відповідальність за забезпечення оборони держави.

Це означає, що Уряд встановлює оборонні цілі і забезпечує їх виконання відповідними ресурсами, а військові забезпечують боєготовність Збройних Сил, аби досягти окреслених цілей.

Предметом цивільного контролю є також дотримання законності в діяльності Збройних Сил, створення умов, які унеможливають їх використання для обмеження свобод громадян. *Соціальна цінність* прав і свобод громадян, зокрема й військовослужбовців, є визначальним чинником діяльності України як європейської держави.

З метою своєчасного, повного і достовірного інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Збройних Сил чинним законодавством передбачається звітність Міністерства оборони Президентові України, Верховній Раді, Кабінету Міністрів, регулярні зустрічі керівного складу Міністерства оборони та Генерального штабу із представниками засобів масової інформації, особовим складом Збройних Сил та членами їх сімей.

Україна, її Збройні Сили і у подальшому робитимуть усе можливе для утвердження демократичних принципів військового будівництва, створення необхідних та достатніх умов для того, щоб посісти рівноправне місце у великій сім'ї європейських держав.

В. П. ГОРБУЛІН

Проблеми реформування сектору безпеки і оборони у контексті курсу України на вступ до НАТО

Останнім часом дедалі виразніше виокремлюються дві полярні позиції щодо оцінки процесу євроатлантичної інтеграції України. Вони лунають з боку як противників, так і прихильників цього процесу. Перші оцінюють його як занадто інтенсивний і такий, що не відповідає інтересам України, інші, навпаки, вважають, що він ледь животіє. Нині у цій сфері спостерігається помітна активізація. ***Відбулися певні зміни, я би навіть сказав, зрушення у галузі внутрішньої та зовнішньої політики на євроатлантичному векторі:***

Указом Президента України від 20 квітня п. р. внесено зміни до Воєнної доктрини України. Відновлено зміст кінцевої мети проведення політики євроатлантичної інтеграції – вступ нашої держави до Альянсу як основи загальноєвропейської системи безпеки;

результатом квітневого засідання у Вільнюсі Комісії Україна-НАТО на рівні міністрів закордонних справ стало прийняття документа „Поглиблення співпраці Україна-НАТО: короткотермінові заходи”, де Україну запрошено до Інтенсифікованого діалогу щодо її прагнень до набуття членства та відповідних реформ без упередження будь-яких можливих рішень Альянсу.

Не обминає процес євроатлантичної інтеграції і проблему, яка винесена на обговорення сьогоднішньої конференції.

Хочу наголосити, що реформування силових структур полягає в опрацюванні єдиної комплексної стратегії приведення всіх складових сектору безпеки до загальноприйнятих європейських норм і стандартів.

По-перше, на підставі аналізу сучасних викликів і загроз потрібно визначити сили і засоби всіх військових формувань та правоохоронних органів, що необхідні для їх нейтралізації, з виключенням міжвідомчого дублювання.

По-друге, варто внести відповідні зміни до національного законодавства та інших нормативно-правових актів щодо функцій і завдань усіх складових Воєнної організації держави (зокрема, в закони України „Про основи національної безпеки України” та „Про оборону України”).

По-третє, треба спромогтися здійснити ресурсне (фінансове, матеріально-технічне) забезпечення реформ.

Передбачалося, що загальний обрис такої стратегії (концепції) реформування силових структур буде підготовлено за результатами проведення Оборонного огляду в Україні. За висновками експертів НАТО, подібний «огляд», який здійснюється в МНС, МВС України, вже нині потребує певного коригування. Це пояснюється насамперед тим, що конкретні програми реформ у цих відомствах є занадто амбітними і не зовсім реалістичними, оскільки вони перевищують існуючий бюджет і не мають чітко окресленої стратегії проведення реформ у рамках загальної політики у сфері національної безпеки.

На жаль, зараз ми є свідками (і учасниками) ***як непослідовності, так і неузгодженості між собою загалом правильних кроків на шляху реформування сектору безпеки.***

Змушений констатувати, що відсутність єдиного концептуального документа, який узгоджував би відповідні дії та заходи центральних органів виконавчої влади за часом, зусиллями і використанням фінансово-матеріальних засобів, об'єктивно уповільнює процес реформування структур сектору безпеки.

При цьому, за логікою речей, доцільніше було б ***розпочинати реформування інших військових формувань на підставі пропозицій, уже висловлених фахівцями Альянсу*** в ході

підготовки Стратегічного оборонного бюлетеня. Дані пропозиції зводяться у головному до наступного:

треба виходити з того, що основні елементи політики України у сфері безпеки взаємопов'язані між собою, а також з ризиками, завданнями та очікуваними результатами;

має бути аргументовано доведено, чому існуючі структури і можливості складових Воєнної організації держави не відповідають вимогам забезпечення національної безпеки в сучасних умовах;

слід уникнути зайвої деталізації, зосередитися на основних напрямках реформування;

необхідно чітко обумовити етапи здійснення структурних і змістовних перетворень, з визначенням термінів та показників, яких планується досягти на кожному із них;

заслуговує на окреме висвітлення питання людського фактора (соціальні програми і програми адаптації для тих, хто звільняється, та плани поліпшення служби і життя тих, хто залишається).

Крім того, *постає потреба у створенні міжвідомчого органу щодо координації питань реформування та розвитку сфери безпеки*, але життєздатного, діючого не лише на папері, оскільки бюрократичний апарат не спроможний і не буде реформувати сам себе. Ті самі Внутрішні війська і війська Цивільної оборони реформуються міністерствами, до яких вони й належать. Як наслідок, функції і завдання, що визначені для нової "невійськової" структури Внутрішніх військ, важко вважати "цілком невійськовими". Тут і охорона важливих державних об'єктів, і участь у територіальній обороні, і боротьба з тероризмом тощо. Мабуть, коректніше вести мову про створення "спеціальної правоохоронної структури з військовим статусом".

На мою думку, слід більш прискіпливо вивчати і використовувати досвід, набутий у цій сфері країнами-членами НАТО та державами Центральної і Східної Європи, які нещодавно приєдналися до Альянсу, зокрема, Польщі, Словаччини, Румунії. Також доцільно зосередитися на таких найважливіших проблемах, як *(за результатами досліджень наукового центру бойового застосування Сухопутних військ ЗС України)*:

1) адаптація оборонних концепцій і воєнних доктрин

НАТО очікує від усіх претендентів дотримання підходу до безпеки, визначеного у стратегічній концепції Альянсу, і надає пріоритет забезпеченню взаємосумісності воєнних доктрин. Розгляд і перегляд змісту та методології стратегічних документів має важливе значення для забезпечення їх відповідності новим уявленням і визначає орієнтири для планування структури збройних сил.

2) Створення сил, здатних виконувати завдання НАТО

Для цього потрібні такі сили:

з можливостями швидкого розгортання та ведення тривалих самостійних дій;

захищені від ядерної, хімічної, біологічної та радіологічної зброї;

адаптовані до структур НАТО системами командування, управління та зв'язку;

з системою розвідки, спостереження та виявлення цілей; високою боездатністю та можливостями її швидкого відновлення.

В умовах, коли Збройні Сили України за останні роки практично не отримали жодного зразка нового озброєння, не працювали за браком коштів **програми модернізації** озброєння, була уповільнена повноцінна бойова підготовка, важко очікувати, що такі сили нам вдасться найближчим часом реформувати.

3) Адаптація національних структур, політики і процедур для виконання зобов'язань НАТО

Для виконання визначених для ЗС завдань урядам претендентів потрібні органи та процедури для ефективної розробки оборонної політики і політики безпеки відповідно до економічних і політичних реалій та для її ефективного здійснення. Ключовими питаннями тут є:

- перебудова центральних силових відомств (МО, СБУ, МВС, Держприкордонслужби, МНС);

- реформа управління (особовий склад, бюджетно-ресурсне, фінансово-бюджетне, оборонне планування);

- створення механізмів міжвідомчої координації.

Для підвищення ефективності оборонного та оперативного планування відповідні структури та процедури мають бути наближені до моделей країн-членів Альянсу. У штаб-квартирі НАТО та багатьох національних міністерствах оборони переважна більшість ініціатив започатковується та *виконується комітетами, які за своєю структурою є цивільно-військовими чи міжвідомчими з доступом до всієї інформації в межах їх компетенції*. У результаті поєднуються ідеї знизу та директиви зверху. Такий принцип прийняття рішень допомагає долати інституційні бар'єри та об'єднувати структури. Такий підхід, що концентрується на збільшенні горизонтальної інтеграції структур, цілковито відрізняється від колишнього радянського підходу до адміністративних та управлінських проблем, який ще подекуди у нас має місце.

4) Стандартизація та взаємосумісність

Нині в країнах НАТО обговорюється нова система підготовки і подальшої сумісності країн-членів Альянсу, що пов'язана з визнанням, розумінням і запровадженням у взаємовідносинах єдиної стратегічної культури. Загалом ми маємо говорити про введення військово-адміністративної та військово-технічної стандартизації.

Йдеться також про підвищення взаємосумісності органів управління, підрозділів і частин Збройних Сил України з Об'єднаними збройними силами (ОЗС) НАТО. З цією метою передбачається:

- поглиблення співробітництва з питань сумісності в галузі оборонного планування;

- активізація проведення спільних з державами НАТО і країнами-партнерами військових навчань і тренувань, ширше використання для цього військової інфраструктури Збройних Сил і інших військових формувань України (у тому числі на постійній основі), зокрема загальновійськових і авіаційних полігонів;

- створення системи перекладу, аналізу і практичного використання нормативних документів НАТО.

Крім технічних стандартів на системи озброєнь, є ще й стандарти бойової підготовки НАТО. Відомо, що, наприклад, українські пілоти літають усього лише 5-10 годин в рік, і до того ж у нормальних метеорологічних умовах. З таким нальотом годин вони необхідної атестації в НАТО просто не пройдуть. Стандарти НАТО – наліт у рік на рівні 100–200 годин, виконання польотів у складі групи, на малій висоті, у складних метеорологічних

умовах, заокеанські перельоти з кількома дозаправленнями в повітрі, виконання реальних бомбометань і повітряних боїв. Подібні вимоги стосуються й інших елементів бойової підготовки.

З 1995 року Україна бере участь у процесі планування та оцінки сил у рамках програми "Партнерство заради миру". Це сприяє досягненню взаємосумісності відповідних підрозділів та частин Збройних Сил України із збройними силами країн – членів Альянсу та партнерів для участі у спільних операціях з підтримання миру, пошуку та рятування, надання гуманітарної допомоги. Україна виділила для цієї участі відповідні сили та засоби. Саме ці сили та засоби, а не всі Збройні Сили України, як дехто помилково вважає, готуються за натовськими стандартами.

5) Підготовка до участі у спільних установах та органах НАТО

Претенденти до вступу в Альянс мають готувати офіцерів і цивільних фахівців для служби у військових штабах та інших органах управління НАТО. Створення резерву претендентів вимагає визначення наперед особового складу для його подальшого навчання і підготовки. У Збройних Силах України це питання практично не вирішується за браком коштів на навчання в установах НАТО. Лише 1–2% підготовлених у навчальних закладах країн – членів Альянсу офіцерів ЗС України в подальшому використовуються за фахом.

6) Підтримка співпраці з країнами-партнерами у рамках ПЗМ

Претенденти мають і надалі цілковито підтримувати програму ПЗМ і намагатися збільшувати свій внесок у її фінансування. У цьому напрямі ми і досягли найбільшого успіху – перебування нашого військового контингенту в Іраку та в багатьох інших країнах світу досить переконливий аргумент. Таким чином, аналіз процесу адаптації ЗС України до євроатлантичного рівня свідчить, що останнім часом увага зосереджувалася на заходах, потрібних для просування воєнної реформи в Україні та наближення наших ЗС до стандартів НАТО. Разом з тим безпосередній зміст заходів, що включені до цільових планів України, відображає деякі невтішні результати попередніх етапів реформування ЗС.

Одним із основних недоліків програм реформування є те, що вони були сфокусовані саме на військовій реформі, а не на повному реформуванні структур безпеки.

У цьому аспекті саме цільові плани Україна-НАТО в рамках Плану дій Україна-НАТО дали змогу трансформувати задекларовані наміри у суто практичні заходи щодо реформування всього сектору безпеки держави відповідно до стандартів НАТО. Найвагомішими здобутками є:

- продовження реформування Збройних Сил із застосуванням механізмів процесу планування та оцінки сил НАТО;

- розробка за результатами Оборонного огляду середньострокових цільових програм розвитку Збройних Сил та інших військових формувань, а також короткострокових дворічних планів їх виконання;

- перетворення військ Цивільної оборони та органів і підрозділів Державної пожежної охорони України на окрему невійськову службу.

У рамках виконання Плану дій Україна-НАТО проводиться комплекс заходів, спрямованих на імплементацію механізмів ефективної співпраці. Так, зокрема, ми прагнемо *поширити позитивний досвід співробітництва Збройних Сил України з НАТО на весь сектор безпеки*. Особлива роль належить *Спільній робочій групі Україна-НАТО з питань*

воєнної реформи. На неї покладатимуться питання планування та координації дій силових структур на шляху їх реформування.

Безпосередньо у Збройних Силах України **завершено проведення Оборонного огляду.** Презентація Стратегічного оборонного бюлетеня відбулася як у штаб-квартирі НАТО, так і в Україні. Цей документ засвідчує реалістичні погляди нашої держави на визначення загроз у сфері воєнної безпеки, принципи їх нейтралізації, суттєво нові підходи щодо реформування Збройних Сил.

Зроблено практичні кроки щодо **удосконалення в Україні системи оборонного планування**, в основу якої покладено принципи оборонного планування НАТО, насамперед механізми процесу планування та оцінки сил НАТО. Реалізація такого підходу потребує певної підготовки широкого кола фахівців, і тому Кабінет Міністрів України передбачив розробку відповідних методичних документів.

Якою б важкою не була проблема розвитку озброєнь і військової техніки, ми намагаємося її вирішувати. Указом Президента України від 2 листопада 2004 р. **затверджено Державну програму розвитку озброєння і військової техніки на період до 2015 року.** В умовах обмежених фінансових ресурсів, радикальної зміни функцій та завдань Збройних Сил, їх структури та переходу до ринкової економіки така робота вимагає узгодженої і дуже відповідальної роботи всіх центральних органів виконавчої влади.

На законодавчому рівні вирішено питання щодо створення в Україні Судової міліції та (за повідомленням Головного управління Внутрішніх військ МВС України) на розгляді Кабінету Міністрів України перебуває **проект Закону про Національну гвардію МВС України.** Цим забезпечуватиметься, *по-перше*, формування більш ефективної державної системи реагування на загрози тероризму, а, *по-друге*, чіткий та прозорий механізм контролю незалежності судової влади і захисту громадянських свобод.

Позитивний досвід проведення Оборонного огляду у Збройних Силах України викликав неабияку зацікавленість у керівництва інших військових формувань держави. Наразі розглядається питання щодо **реалізації аналогічного проекту у Міністерстві з питань надзвичайних ситуацій та МВС України.** Перший крок на цьому шляху, а саме залучення згаданих структур до процесу планування та огляду сил НАТО, здійснено у тісній координації з Міжнародним секретаріатом Альянсу. Нині проведено оцінку досягнення взаємосумісності в рамках програми «Партнерство заради миру» Сил Цивільної оборони МНС і Внутрішніх військ МВС та ведеться розробка відповідних цілей партнерства для їх підрозділів.

Вбачається, що проведення такого огляду військових формувань МНС України дасть можливість неупереджено та об'єктивно підійти до процесу трансформації Цивільної оборони України і підрозділів Державної пожежної служби в єдину Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту, а МВС України оптимізувати заходи щодо створення раніше згаданих Судової міліції та Національної гвардії МВС України.

Україна вітає триваючий процес розширення Альянсу. Сьогодні значна частина державного кордону України межує з кордонами країн НАТО та ЄС. Тому в центрі нашої постійної уваги перебувають питання щодо проведення спільних заходів зміцнення прикордонної безпеки. Лише завдяки спільним зусиллям можна створити непереборний бар'єр на шляху контрабанди наркотиків, зброї, торгівлі людьми тощо (що є загрозами національній безпеці України). Вважаємо, що **реформування Державної прикордонної служби має здійснюватися у тісній кооперації з Альянсом та ЄС.**

Це дасть змогу обрати найраціональніші шляхи досягнення взаємосумісності прикордонних підрозділів європейських країн, що, зрештою, істотно впливатиме на підвищення рівня регіональної стабільності.

У цій справі відіграє не останню роль і питання формування єдиної з НАТО та ЄС системи попередження та реагування на загрози невійськового характеру шляхом поєднання можливостей українських центрів кризового реагування Міністерства оборони, МНС та Антитерористичного центру Служби безпеки України з можливостями аналогічних структур країн-партнерів. Це допоможе створити своєрідний „транс’європейський коридор безпеки”, що дасть можливість спільно і оперативно відповідати на глобальні виклики і загрози сучасності. Основним механізмом реалізації цієї ідеї можуть стати двосторонні консультації Адміністрації Державної прикордонної служби України з країнами-членами Альянсу з питань боротьби з міжнародним тероризмом, наркобізнесом, нелегальним переміщенням зброї, товарів і технологій подвійного призначення тощо.

Окремо слід відзначити високий рівень конструктивного діалогу країн-членів Альянсу і Служби безпеки України, зокрема в рамках спільних засідань із Спецкомітетом НАТО. Важливим кроком у цій галузі вважається *започаткування роботи спеціальної робочої групи з організації обміну інформацією між Службою безпеки і відповідним Офісом безпеки НАТО.*

Ми розуміємо необхідність пошуку нової моделі діяльності спеціальної служби, який може включати не тільки радикальний розподіл розвідувальної та контррозвідувальної діяльності, а й зміну формату такої діяльності у напрямі посилення оперативної роботи з одночасним позбавленням правоохоронних повноважень. Саме ця складова сектору безпеки потребує, як ніколи, цивільного контролю, і саме його посилення сприятиме порозумінню між владою і суспільством.

На нашу думку, реформування спеціальних служб і правоохоронних органів має здійснюватися на основі єдиної концепції, яка дасть змогу визначити принципи оцінки загроз у сфері національної і державної безпеки, організації належної їм протидії з чіткою, законодавчо визначеною взаємодією усіх причетних до цього структур.

Окреме місце у ній має бути відведено двом установам, що проводять споріднені види діяльності – розвідувальну і контррозвідувальну.

Першим кроком до формування в Україні спецслужби європейського зразка можна вважати *створення Служби зовнішньої розвідки України* як спеціального державного органу. Окрім того, що на цю нову силову структуру покладається здійснення розвідувальної діяльності у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технологічній, інформаційній та екологічній сферах, вона має брати участь у боротьбі з міжнародною організованою злочинністю і тероризмом.

Цього року Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції виступає замовником науково-дослідної роботи, метою якої є розробка системи нормативно-методологічних та організаційно-правових документів щодо стратегічного програмно-цільового планування, реформування та розвитку структур безпеки і оборони у контексті євроатлантичної інтеграції України та наукове їх обґрунтування з урахуванням нового формату відносин з Організацією Північноатлантичного договору та сучасного стану геополітичної ситуації у світі. Практичним результатом цієї роботи має стати розробка проектів наступних документів:

концепції реформування та розвитку структур безпеки і оборони у контексті євроатлантичної інтеграції;
 стратегії реформування та розвитку структур безпеки і оборони у контексті євроатлантичної інтеграції;
 концепції стратегічного планування процесів реформування та розвитку структур безпеки і оборони України;
 проекту Закону України “Про основні засади стратегічного планування процесів реформування та розвитку структур безпеки і оборони України”.

Необхідно підкреслити, що реформування сектору безпеки потребує:

по-перше, наявності політичної волі і узгодженості дій керівників відповідних міністерств і відомств;

по-друге, розробки єдиної комплексної стратегії (концепції) реформування;

по-третє, створення спільних робочих груп із залученням широкого кола компетентних вітчизняних фахівців і використання досвіду зарубіжних експертів;

нареши, участі на всіх етапах процесу реформування широкої громадськості за постійного демократичного цивільного контролю з боку парламентарів, засобів масової інформації, неурядових аналітичних структур.

При цьому не слід забувати про головне в даному процесі: важливо не те, що буде скорочено, утилізовано, або знищено, а те, що залишиться в результаті реформування сектору безпеки.

Першим кроком на цьому шляху можна вважати Указ Президента України від 15 квітня 2005 року № 658 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 року "Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади", яким передбачено **утворити при Раді національної безпеки і оборони України Міжвідомчу комісію з питань реформування Збройних Сил України, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу і Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів.**

Такий підхід, що концентрується на збільшенні горизонтальної інтеграції силових структур, сприятиме виробленню узгодженої позиції щодо цілей, функцій та завдань усіх складових Воєнної організації держави на шляху їх реформування.

Позитивні зміни у цій сфері стануть ще одним підтвердженням незмінності курсу України на євроатлантичну інтеграцію, прихильності нашої держави принципам демократії, відкритості і прозорості її внутрішньої та зовнішньої політики.

Розділ 2
РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ ОБОРОНИ ТА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ
У КОНТЕКСТІ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ІНТЕГРАЦІЇ

2.1. Актуальні проблеми реформування Збройних Сил України

І. В. ФЕДОРОВ

**ДОСВІД УЧАСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ У МИРОТВОРЧИХ
ОПЕРАЦІЯХ**

Миротворча діяльність, як одна із форм діяльності у сфері безпеки, набула особливого значення і розвитку після закінчення "холодної війни", тобто у час глибоких радикальних змін на політичній карті Європи, припинення міжблокового протистояння та демілітаризації міжнародних відносин.

У цей період основні зусилля багатьох країн світу в галузі безпеки були спрямовані на пошук відповідної збалансованої формули, яка сприяла б запобіганню розв'язання локальних війн, ескалації етнічних та релігійних конфліктів, виникнення та розвитку кризових ситуацій в Європі та в усьому світі.

Завдяки зусиллям, насамперед ООН, а також інших міжнародних організацій безпеки, міжнародні миротворчі операції стали ефективним механізмом підтримання миру та стабільності у світі, захисту прав і свобод людства та набули особливого значення на сучасному етапі розвитку багатьох держав земної кулі.

Для України участь у міжнародній миротворчій діяльності є однією з важливих складових її зовнішньої політики та забезпечення національної безпеки. Залучення Збройних Сил України до виконання миротворчих завдань сприяє розвитку співробітництва нашої держави з євроатлантичними та іншими регіональними структурами безпеки і водночас служить накопиченню досвіду врегулювання воєнних конфліктів та підготовки підрозділів до участі в операціях. Слід зазначити позитивний вплив участі підрозділів Збройних Сил України у міжнародних миротворчих операціях на розвиток військового співробітництва та досягнення їх взаємосумісності з підрозділами Збройних Сил країн НАТО.

Історія миротворчої діяльності Збройних Сил України бере свій початок з липня 1992 року, коли українські військові підрозділи були вперше направлені для участі у Миротворчих Силах ООН на теренах колишньої Югославії.

З того часу понад **25 тисяч військовослужбовців** Збройних Сил України взяли участь у 13 міжнародних миротворчих операціях (місіях) у різних регіонах планети.

Так, у різні роки миротворчі контингенти та миротворчий персонал Збройних Сил України залучались до виконання завдань у миротворчих операціях під егідою ООН, НАТО та ОБСЄ на **Балканах**, зокрема, у Боснії і Герцеговині, Хорватії, Східній Славонії, Косово і Македонії. На Африканському континенті Україна була представлена у **Місіях ООН в Анголі та Сьєрра-Леоне**. Військовослужбовці Збройних Сил України брали участь у миротворчих **Місіях ООН у Афганістані, Таджикистані, Гватемалі та на Близькому Сході у державі Кувейт**.

Аналізуючи сучасний стан участі Збройних Сил України у міжнародній миротворчій діяльності, необхідно зазначити, що на сьогодні **близько 1700** військовослужбовців Збройних Сил України беруть участь у 11 миротворчих операціях (місіях) у 9-ти країнах світу.

Зокрема, з **липня 2000 року** у складі багатонаціональних сил **КФОР** у Косово (Сербія і Чорногорія), українська складова спільного українсько-польського батальйону (УКРПОЛБАТу) виконує завдання з контролю за переміщенням населення, перевезенням

зброї, вибухових речовин і наркотиків, охорони церков та супроводження конвоїв з місцевим населенням тощо.

У липні 2000 року окремий інженерний батальйон приступив до виконання завдань у складі **Тимчасових сил ООН у Лівані**, де українські сапери проводять маркування та розмінування мінних полів і автомобільних шляхів, ремонтують та відновлюють дорожню мережу, споруджують фортифікаційні системи для підрозділів Місії.

У січні 2004 року до Місії ООН у **Ліберії** було направлено окремий вертолітний загін.

У складних кліматичних умовах українські миротворці виконують завдання з перевезення персоналу місії і транспортування вантажів, супроводження військ та здійснення польотів зі спостереження тощо.

У серпні 2003 року у Республіці Ірак було розгорнуто український миротворчий контингент (УМК) у складі окремої механізованої бригади та групи офіцерів штабів загальною чисельністю близько 1600 військовослужбовців.

Українські військовослужбовці в Іраку відповідають за підтримання безпеки у зоні відповідальності, супроводження конвоїв та гуманітарних вантажів, несення служби на блокпостах, проведення патрулювань, забезпечення безпеки діяльності міжнародних гуманітарних організацій, надання гуманітарної та медичної допомоги місцевому населенню.

Варто також звернути увагу на ще один важливий напрям діяльності українського миротворчого контингенту (УМК) в Іраку – участь у процесі формування та підготовки особового складу підрозділів Сил безпеки Іраку. Створення та підготовка нових іракських військових формувань надало можливість Україні розпочати процедуру передання повноважень з підтримання стабільності і безпеки в зоні відповідальності національним структурам Іраку та частково зменшити свою присутність у цій країні.

Так, під час ротації в квітні-травні цього року механізовану бригаду УМК, яка налічувала 1600 осіб, замінено на континент чисельністю 900 осіб. У подальшому, до кінця 2005 року, планується повністю вивести український миротворчий контингент з території Іраку.

Крім миротворчих контингентів, **миротворчий персонал** ЗС України ще у 7-ми країнах світу виконує спеціальні завдання.

Українські військові спостерігачі та офіцери штабів беруть участь у врегулюванні конфліктів у Придністровському регіоні Республіки Молдова, Демократичній Республіці Конго, Ефіопії та Еритреї, Косово, Грузії, Сьєрра-Леоне та Ліберії.

На сьогодні наша держава зарекомендувала себе надійним та стабільним партнером міжнародних структур безпеки, вона завжди готова надати допомогу країнам та націям, що її потребують. Саме тому, а також зважаючи на значний досвід Збройних Сил України у галузі миротворчості, професіоналізм та відповідальність українських миротворців, наша країна продовжує отримувати запрошення щодо направлення миротворчих контингентів і миротворчого персоналу до складу новоутворюваних та вже існуючих миротворчих місій.

Так, Верховною Радою України нещодавно схвалено рішення Президента України про направлення миротворчого контингенту для участі України в Силах ООН зі спостереження за роз'єднанням ізраїльських та сирійських військ. У Збройних Силах України тривають заходи щодо підготовки та направлення до складу згаданих сил батальйону матеріально-технічного забезпечення для заміни канадського тилового підрозділу.

Миротворча діяльність Збройних Сил України регулюється відповідними указами Президента України, законами України, основними з яких є Закони України "Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав" від 2 березня 2000 р. та "Про участь України в міжнародних миротворчих операціях" від 23 квітня 1999 р., постановами Кабінету Міністрів України, опрацьованими з урахуванням особливостей окремо взятих місій, а також міжнародними нормативно-правовими актами.

Зазначені законодавчі та інші нормативно-правові акти визначають правові, організаційні і фінансові засади участі України у міжнародній миротворчій діяльності, загальні принципи та порядок формування військового і цивільного миротворчого персоналу, організацію їх підготовки та всебічного забезпечення. Існуюча нормативно-правова база дає змогу

Збройним Силам України брати участь в усіх типах миротворчих операцій, за деяким винятком, а саме – особовий склад українських миротворчих контингентів не може брати участі в активних бойових діях.

Незважаючи на багаторічний досвід участі ЗС України у міжнародних миротворчих операціях та існування відповідної нормативно-правової бази, у ЗС України ведеться постійна робота щодо перегляду і вдосконалення її положень, а також щодо приведення її у відповідність до вимог і стандартів провідних країн світу.

Разом з тим Україна накопичила чималий досвід підготовки національних підрозділів і персоналу до участі у міжнародних миротворчих операціях.

У зв'язку з розширенням представництва Збройних Сил України у миротворчих місіях виникла нагальна потреба у **створенні національної системи підготовки миротворчих контингентів та персоналу до участі у міжнародних миротворчих операціях.**

З цією метою у серпні 2000 року за сприяння НАТО на базі Національної академії оборони України було створено Курси підготовки офіцерів багатонаціональних штабів. Удосконалюючи навчальні програми курсів, для підготовки миротворчого персоналу, окрім українських фахівців, широко залучаються інструктори Департаменту миротворчих операцій Секретаріату ООН, а також миротворчих центрів інших країн.

На базі Яворівського полігону створено навчальний центр, що має необхідну навчально-тренувальну базу та кваліфікований викладацький склад для підготовки як миротворчих контингентів, так і миротворчого персоналу. Нині на ньому проходить підготовку українська частина УКРПОЛБАТу та постійно проводяться багатонаціональні навчання з миротворчої тематики з залученням військових підрозділів багатьох країн-членів НАТО та країн-учасниць програми "Партнерство заради миру".

Враховуючи попередній досвід участі ЗС України у міжнародних миротворчих операціях, значних змін зазнав і порядок комплектування українських миротворчих контингентів. Якщо раніше миротворчі контингенти комплектувались особовим складом та військовою технікою зі складу різних підрозділів, що значно ускладнювало та затягувало процес підготовки і направлення миротворчих контингентів, а також мало негативний вплив на накопичення, аналіз та вивчення отриманого досвіду, то на сучасному етапі перевага надається формуванню миротворчих підрозділів на основі визначених базових частин ЗС України, оснащених відповідною технікою та обладнанням, до планів бойової підготовки яких включені питання миротворчої діяльності. Таким прикладом може бути тактична група ЗС України в Іраку.

Зважаючи на набутий досвід, значні політичні та економічні дивіденди від участі у миротворчих операціях, Україна зацікавлена в подальшій активізації цієї форми міжнародного співробітництва. Можна стверджувати, що співпраця України з міжнародними організаціями у галузі миротворчої діяльності постійно розширюватиметься та поглиблюватиметься.

Сьогодні Україна виступає як значний контриб'ютор військових підрозділів та персоналу до операцій з підтримання миру. Зокрема, за рівнем участі у миротворчих операціях ООН наша держава є однією з перших серед європейських країн.

Участь України у міжнародних миротворчих операціях дає вагомі позитивні результати, серед яких – зміцнення авторитету нашої держави, створення сприятливого клімату для налагодження та активізації двостороннього економічного співробітництва з відповідними державами, набуття військовослужбовцями цінного професійного досвіду, а також визначення сучасних вимог і коригування пріоритетів розвитку Збройних Сил та модернізації озброєнь і військової техніки, у т. ч. з використанням можливостей військово-технічного співробітництва зі збройними силами інших держав.

І. Д. ПИЛИПЧУК

Військові аспекти євроатлантичної інтеграції України

Для нас, військових, які співпрацюють з НАТО з 1994 року з часу приєднання України до програми "Партнерство заради миру", перехід від політики співробітництва та партнерства до політики інтеграції був абсолютно закономірним виходом на якісно новий рівень. Поряд із завданням щодо взаємосумісності сил та засобів Збройних Сил України з військовими формуваннями країн-членів НАТО, практичною участю в операціях з підтримання миру під проводом НАТО цілком логічно постало завдання щодо глибокого реформування та подальшого розвитку органів управління, військових структур Збройних Сил у напрямі євроатлантичних стандартів.

Українські військові фахівці раніше від інших зрозуміли, що без ***принципового вирішення питання "ми в НАТО, чи не в НАТО", ми не будемо спроможні реформувати наші Збройні Сили і будувати систему безпеки загалом***, оскільки від того, чи ми є частиною НАТО, чи самі по собі, залежать вихідні засади воєнної і військово-технічної політики. Або ми орієнтуємо армію на позаблоковий статус України та, відповідно, на виконання всього спектра функцій, які вона має виконувати як армія незалежної позаблокової держави: закупівля техніки, військово-технічна політика, відповідна чисельність збройних сил, щільність розташування військ і таке інше. Або ми є частиною Альянсу, в якому виконуємо чітко визначений перелік функцій, що зумовлює інший підхід і до закупок озброєнь, і до рівня боєготовності, і до сумісності підготовки тощо.

Необхідність чіткого бачення майбутньої української армії, вивчення світового досвіду, відповідні консультації з фахівцями штаб-квартири та країн-членів НАТО спонукала нас до здійснення детальної ревізії усієї військової структури та визначення шляхів і напрямів досягнення майбутнього обрису Збройних Сил України, як це зазвичай робиться у більшості країн-членів Альянсу.

Таким чином в Україні вперше на теренах СНД було проведено **Оборонний огляд** та схвалено, за його результатами, **Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року**, який є концептуальним документом розвитку Збройних Сил України на довгострокову перспективу. Відверто кажучи, можна скільки завгодно дискутувати щодо змістовного наповнення цього документа, але визнанням і беззаперечним фактом є початок серйозної аналітичної роботи щодо всебічного вивчення стану оборонної складової держави та перспектив і планів її розвитку.

Важливість цього документа для реалізації курсу на євроатлантичну інтеграцію значною мірою зумовлена тим, що у бюлетені вперше прописані євроатлантичні перспективи Збройних Сил України, їх поступовий перехід на стандарти НАТО.

Гадаю, що нікого вже не треба переконувати у тому, що за всієї важливості політичної, економічної, наукової та інших складових євроатлантичної інтеграції, ***військова сфера посідала і продовжує посідати одне з найвагоміших місць*** у цьому процесі. Без зайвої скромності можна стверджувати, що незважаючи на всі існуючі проблеми, саме досягнення українських військових на сьогодні найвище оцінюють наші партнери з Північноатлантичного альянсу.

Нині, за відвертими визнаннями фахівців Альянсу, у тому числі його керівників, ***рівень практичної співпраці між НАТО та Україною вищий, ніж з більшістю інших партнерів***. Наведу лише кілька прикладів: заходи Міноборони становлять ліву частку щорічної Індивідуальної програми партнерства між Україною та НАТО (298 заходів заплановано на 2005 рік), Збройні Сили України беруть участь у реалізації військових ініціатив Альянсу: Концепції оперативних спроможностей, Празьких зобов'язань щодо спроможностей, з 1995 року підрозділи Збройних Сил України здійснюють практичний

внесок у підтримання миру та стабільності шляхом участі в операціях з підтримання миру під проводом НАТО на Балканах (ІФОР, СФОР, КФОР тощо).

У сфері реформування Збройних Сил також є низка цікавих проєктів, що реалізуються за допомогою НАТО та країн-членів Альянсу: з утилізації надлишкових та застарілих боєприпасів та озброєння під егідою Трестового фонду НАТО/ПЗМ, майбутньої структури Збройних Сил (спільно з експертами Міжнародного військового штабу НАТО), перепідготовки та соціальної адаптації військовослужбовців, які звільняються в запас з лав Збройних Сил, створення системи оборонного планування у Збройних Силах України тощо. Достатньо подивитися на проєкт Цільового плану Україна-НАТО на 2005 рік, щоб оцінити масштаби заходів співробітництва з НАТО з питань воєнної реформи у цьому напрямі.

На сьогодні *у співпраці з НАТО накопичено значний досвід*, який має бути правильно та ефективно використаний для подальшого поглиблення наших відносин з Альянсом. Проте, якщо зазирнути у майбутнє у контексті минулих одинадцяти років, то можна констатувати, що для досягнення глибокої співпраці між Україною та НАТО, зокрема для приєднання до Плану дій щодо членства, необхідно насамперед розглянути проблемні питання. Незважаючи на значний обсяг зробленого, можна визначити низку не використаних нами повною мірою можливостей.

Зазначу кілька ключових проблем реалізації військових аспектів євроатлантичної курсу України.

По-перше, ставлення багатьох керівників різних ланок управління до реалізації згаданих державних завдань залишає бажати кращого. У багатьох структурних підрозділах Міноборони та Генерального штабу виконання завдань євроатлантичної інтеграції здійснюється за остаточним принципом. Усе ще живе намагання перекласти відповідальність за виконання тих чи інших завдань інтеграції в НАТО на інших виконавців.

По-друге, кадрове забезпечення, яке тісно пов'язане з першою проблемою. Питання євроатлантичної інтеграції у структурних підрозділах Міністерства оборони та Генерального штабу Збройних Сил України, різних видах ЗС України за винятком є справою досить вузького кола професіоналів, яким нерідко доводиться долати штучні бюрократичні перепони. Складається враження, що виключення з процесу навіть одного з його активних учасників може призвести до гальмування або до зриву виконання євроатлантичних інтеграційних завдань. Життєво важливим є те, щоб їхня реалізація стала повсякденною справою керівників усіх органів управління, а не лише групи ентузіастів.

По-третє. Існування розбіжностей між задекларованими цілями та їх реальною імплементацією, відсутність чіткої динаміки реалізації прийнятих рішень через вплив ситуативних чинників. У цьому контексті візьмемо для прикладу питання законодавчого забезпечення процесу євроатлантичної інтеграції. Так, у 1996 році було підписано Угоду про статус сил (СОФА), яка змогла запрацювати лише з 2000 року після її відповідної ратифікації Верховною Радою України.

Ще більш показовим прикладом є Угода про безпеку між Україною та НАТО, яка могла б надати значної динаміки розвитку відносин з Альянсом. Підписана у 1995 році, вона була ратифікована українським парламентом лише через вісім років! Іноді процес прийняття нових важливих законодавчих актів з питань євроатлантичної інтеграції нагадує синусоїду, позитивні сплески якої припадають на періоди поживлення активності у відносинах з НАТО.

По-четверте, залишається низьким рівень інформованості особового складу Збройних Сил України про НАТО та завдання інтеграції до Альянсу. Президентські вибори спричинили значне падіння відсотку населення, яке підтримує ідеї євроатлантичної інтеграції. Причина полягає у тому, що в українському суспільстві все ще сильні міфи радянських часів про НАТО як про агресивний ворожий блок. Хибні уявлення продовжують панувати серед значної частки українського соціуму. Антинатовські гасла активно використовують опозиційні сили як одні з основних під час підготовки до парламентських виборів. Водночас інформаційна робота серед особового складу ЗС України щодо

роз'яснення суті та завдань євроатлантичного курсу держави ще не набула системного та масштабного характеру.

По-н'яте, обмежене ресурсне забезпечення. Десять мільйонів гривень, що виділяють у бюджеті Міноборони на реалізацію завдань Цільового плану Україна-НАТО, недостатньо для повного виконання поставлених державних завдань.

Наразі, після започаткування Інтенсифікованого діалогу між Україною та Альянсом перед Збройними Силами України, як і перед іншими державними органами, причетними до реалізації завдань інтеграції в НАТО, постають завдання щодо подальших кроків з реального запровадження євроатлантичних стандартів.

У цьому зв'язку доцільно наголосити на кількох ключових напрямках нашої співпраці з Альянсом, які зможуть принести відчутні практичні дивіденди як з погляду внутрішньої трансформації суспільства, так і з точки зору поліпшення міжнародного іміджу України, а саме:

1. Глибоке та системне реформування сектору безпеки. У цьому контексті значний резерв криється у всебічному використанні потенціалу Спільної робочої групи (СРГ) Україна-НАТО з питань воєнної реформи, поширення її діяльності на весь сектор безпеки. Досвід роботи СРГ з Міністерством оборони України має бути ефективно використаний у реформуванні Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної прикордонної служби України та інших силових інституцій.

2. Ефективніше використання механізмів практичної співпраці з Північноатлантичним альянсом. Це передбачає, крім якісного підходу до участі у заходах щорічної Індивідуальної програми партнерства між Україною та НАТО, також наповнення практичним змістом форм участі у Процесі планування та оцінки сил у рамках програми ПЗМ, Концепції оперативних спроможностей, Празьких зобов'язань щодо спроможностей. При цьому в основу має закладатися прагматичний підхід, спрямований передусім на отримання максимальної користі для внутрішніх потреб нашої держави та здійснення глибоких системних перетворень.

3. Інформаційно-роз'яснювальна та просвітницька робота щодо структури та завдань НАТО, підтримки європейського та євроатлантичного вибору. Правильно та ефективно проведена інформаційна кампанія сприятиме загальному розумінню необхідності приєднання України до НАТО та якісній зміні в політичній структурі самого українського суспільства. Можна сподіватися на значний прорив у цьому напрямі за умови приділення йому достатньої уваги з боку керівників усіх рівнів.

4. Подолання негативних наслідків воєнної реформи. Найболючішими проблемами на сьогодні є перепідготовка та соціальна адаптація звільнених у запас військовослужбовців, а також утилізація надлишкових запасів озброєння та боєприпасів. Зокрема, значний потенціал криється у практичній реалізації наймасштабнішого проекту в рамках Трастового фонду НАТО/ПЗМ щодо безпечного знищення 133 тисяч тонн боєприпасів та 1,5 млн. одиниць легкого озброєння і стрілецької зброї.

5. Активна участь у заходах з підтримання миру під проводом НАТО. У цьому зв'язку, поряд з участю в операціях сил КФОР на Балканах, а також операції "Активні зусилля" у Середземноморському регіоні, важливою є участь нашої держави у діяльності Тренувальної місії НАТО в Іраку шляхом підготовки іракських військовослужбовців та постачанні обладнання та майна для потреб іракських збройних сил.

Президент України В. Ющенко зазначив у своєму виступі у Брюсселі під час саміту Україна - НАТО: "...Ми добре усвідомлюємо, що ... відповідь на запитання, коли Україна буде в НАТО, знаходиться в Києві. Тому найбільш важливим напрямом діяльності ... (нового Уряду) ... на цьому етапі стане максимальна активізація зусиль з метою приведення політичної, соціально-економічної, оборонної систем держави до євроатлантичних стандартів".

За умови послідовних цілеспрямованих кроків та грамотно складеного графіка

внутрішньої роботи Україна має всі підстави для успішного складання іспиту на членство в Альянсі.

І. Ю. МАРКО

Фінансово-економічне забезпечення реформування Збройних Сил України

З перших років своєї незалежності Україна як самостійна та суверенна держава обрала політичний курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію. З огляду на визначені пріоритети у зовнішній політиці, Україна однією з перших на пострадянському просторі підписала Хартію про особливе партнерство, започаткувала співробітництво з Організацією Північноатлантичного договору та веде цілеспрямований, послідовний діалог з Європейським Союзом щодо поглиблення рівня співробітництва. *Взявши курс на вступ до НАТО*, Україна прагне створити Збройні Сили, які за своїми можливостями відповідатимуть рівню сучасних вимог, гарантовано забезпечуватимуть реалізацію національних інтересів у воєнній сфері та на рівні з країнами-партнерами братимуть участь у всьому спектрі операцій Альянсу

Визначенню шляхів досягнення цієї мети та забезпеченню її реалізації необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами було присвячено проведення **Оборонного огляду** в Україні. За його підсумками в липні 2004 року було схвалено **Стратегічний оборонний бюлетень** на період до 2015 року (Біла книга України).

Цей дуже важливий документ містить довгострокову концепцію реформування Збройних Сил, головна мета якої полягає в істотній трансформації кількісних показників для досягнення якісних параметрів, що має бути основою як для внутрішніх планів розвитку армії, так і планів міжнародного співробітництва.

Наріжним каменем досягнення Збройними Силами України обрису 2015 року є повноцінне фінансове та ресурсне забезпечення цього процесу.

Для вирішення зазначеної проблеми Уряд здійснив всебічний аналіз економічного розвитку України за останнє десятиріччя та визначив його перспективи. Було відзначено певні позитивні результати, яких досягла наша держава у минулі роки, та прогресивну динаміку макроекономічних показників на період до 2015 року, у тому числі подальше зростання національного валового внутрішнього продукту (ВВП) у межах 6 – 8 % у 2004 – 2009 роках та 5 – 6 % у 2010 – 2015 роках.

Уряд України розробив прогнозні показники видатків із загального фонду державного бюджету на потреби Міністерства оборони України на період до 2015 року. Якщо в 2004 році видатки на потреби МО України становили 4137,4 млн. грн., то у 2005 році вони становлять 6077,5 млн. грн., а у 2010 році – 10708,0 млн. грн. У 2015 році на потреби ЗС України планується виділити 16446,0 млн. грн. Зазначені показники дадуть можливість здійснювати короткострокове та довгострокове планування, а також зосередити основні зусилля на реформуванні ЗС України на першому етапі (до 2009 року) та на їх розвитку на другому етапі (до 2015 року), тобто створенні армії нового типу.

Ці фінансові ресурси спрямовуватимуть на вирішення пріоритетних завдань створення Збройних Сил України зразка 2015 року. Розподіл цих коштів або структура видатків загалом відповідатиме світовим стандартам (45-50% – на утримання військ (сил); 20-30% – на розвиток ОВТ; 20-25% – на підготовку персоналу особового складу).

Водночас на першому етапі реформування ми вимушені витратити значні кошти на утримання Збройних Сил України, прискорене скорочення бойового та чисельного складу Збройних Сил України, конверсію військової інфраструктури, утилізацію ракет, боєприпасів тощо.

З метою концентрації фінансових ресурсів на виконання заходів зі скорочення Збройних Сил України, підготовки об'єднаних сил швидкого реагування та переходу на

професійну армію здійснюється фінансування за окремою бюджетною цільовою програмою "Реформування та розвиток Збройних Сил України".

Таким чином, починаючи з 2001 року, в складі видатків Державного бюджету України на реалізацію заходів з реформування Збройних Сил України цілеспрямовано виділено понад 1,0 млрд. грн. Ці кошти дали змогу тільки впродовж **2003 - 2004 років** досягти деяких позитивних показників:

У 2003 році в Збройних Силах України проведено 2015 організаційних заходів, внаслідок чого розформовано 310 з'єднань, військових частин та установ (2 дивізії, 10 бригад, 20 полків, 14 баз), переформовано 206 військових організацій, скорочено близько 30 тисяч штатних посад (із них – 5978 офіцерів), профінансовано видатки на підготовку до виконання завдань за призначенням 34 військових організмів.

Упродовж 2003 – 2004 рр. Міністерство оборони України приділяло особливу увагу підготовці з'єднань та частин Оперативних Сил Швидкого Реагування (ОСШР). Першочергове фінансування ОСШР дало змогу їм у 2003 році на 95% виконати програму бойової підготовки, провести близько 950 командно-штабних та тактичних навчань різного рівня.

У 2004 році у ЗС України було проведено понад 5 211 організаційних заходів, унаслідок чого розформовано 349 з'єднань, військових частин та установ (управління корпусів-1, дивізій (та їм рівних) – 9, бригад – 23, полків – 39, інших – 277; переформовано –148 організацій, скорочено – 70 020 штатних посад). При цьому були фінансово забезпечені всі заходи соціального захисту тих, хто звільнився, майже вдвічі збільшено видатки на будівництво житла та виплати пенсій.

У 2004 році було завершено формування нового виду Збройних Сил України – Повітряних сил, що потребувало значних фінансових затрат.

З метою ефективнішого цільового використання фінансових ресурсів у 2005 році бюджетна цільова програма "Реформування та розвиток Збройних Сил України" буде спрямована на фінансування, в першу чергу,

реформування Збройних Сил – 12%;

підготовка ОСШР – 11,7%;

відновлення боєздатності ОВТ ОСШР – 11,4% та інше.

Загалом на 2005 рік структура видатків Міністерства оборони України становить:

загальна сума видатків – 5831,2 млн. грн., або 1,34 відсотка від ВВП (436 млрд. грн.);

утримання особового складу – 4958,9 млн. грн. (85,1%);

закупівля, розвиток та утримання озброєння та військової техніки – 371,6 млн. грн. (6,4%);

підготовка військ (сил) – 499,7 млн. грн. (8,5%).

Затверджені на 2005 рік асигнування дадуть змогу, окрім іншого, скоротити 40 000 штатних посад, зокрема:

9660 офіцерів (5250 старших офіцерів, 4410 молодших офіцерів);

4940 прапорщиків;

900 курсантів вищих навчальних закладів;

14 500 сержантів та солдатів строкової служби;

10 000 працівників Збройних Сил України.

З урахуванням запланованих заходів до 2015 року має бути створено боєздатні Збройні Сили України ХХІ століття, які були б належним чином оснащені, достатньо підготовлені й забезпечені та спроможні до ефективного виконання усього спектра завдань, що можуть виникати.

Необхідно, щоб держава постійно опікувалася фінансуванням ЗС України у межах прогнозних показників видатків на потреби оборони, закладених у Білій книзі України. Важливою умовою створення боєздатних збройних сил буде постійний контроль Верховної Ради України, Міністерства фінансів та інших урядових структур за фінансуванням оборонної сфери.

2.2. ПРІОРИТЕТИ І ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ РОЗВІДОРГАНІВ І СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

О. Ф. БЕЛОВ

Реформування Служби безпеки України – важлива умова зміцнення демократичних основ українського суспільства

Починаючи з 2000 року, ми черговий раз обговорюємо складні проблеми реформування сектору безпеки України, зокрема, її Збройних сил, правоохоронних органів. Міркування, які були висловлені експертами під час минулих конференцій, без сумніву, сприяли певним позитивним перетворенням у цій сфері.

Сподіваюся, що матимемо нагоду вислухати конструктивні думки наших колег щодо реформування і таких чутливих для кожної держави складових сектору безпеки, як спеціальні служби і розвідувальні органи.

У зв'язку з цим не можу не згадати лекцію на цю тему колишнього директора ЦРУ доктора Дж. Вулсі, з якою він виступив у 1997 році у Гарвардському університеті перед групою українських науковців та посадових осіб.

Як сказав тоді Вулсі, технологія роботи спеціальних служб в принципі загальновідома, тому він зупиниться на загальних питаннях їх організації, завданнях, ролі й місця в системі управління демократичної держави, механізмах контролю тощо. На мою думку, саме про це ми і маємо сьогодні вести мову.

Сам факт включення таких питань до порядку денного конференції свідчить про тверду волю Президента України до демократизації зазначеної сфери суспільних відносин і державного управління.

Необхідність цього впливає із завдань системних реформ правоохоронних органів і спеціальних служб. Ці завдання, визначені Президентом України Віктором Ющенком, передбачають:

зміцнення правових, демократичних засад суспільного життя, законності та конституційного правопорядку в державі;

підвищення на цій основі ефективності захисту законних інтересів держави, суспільства і громадянина від глобальних та інших загроз;

адаптацію діяльності спеціальних служб до європейських та євроатлантичних правових, суспільних і професійних норм.

Таким чином, чітко окреслено головні напрями реформування Служби безпеки України – правоохоронного органу спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України.

На нашу думку, яку поділяє і керівництво Ради національної безпеки і оборони України, реформування спеціальних служб та правоохоронних органів має здійснюватися на основі єдиної концепції, яка дозволить визначити принципи оцінки загроз у сфері національної і державної безпеки, організації належної їм протидії з чіткою, законодавчо визначеною взаємодією усіх причетних до цього структур, відповідним ресурсним забезпеченням.

Окреме місце у ній має бути відведено структурам, що проводять споріднені види діяльності – розвідувальну і контррозвідувальну.

Тобто, у сфері організації діяльності та реформування спеціальних служб ми мусимо здійснити узгоджені заходи стратегічного планування таких, як Оборонний огляд, проведений у сфері воєнної безпеки України.

Реформування Служби безпеки України неможливе без урахування сучасних тенденцій розвитку ситуації у сфері міжнародної безпеки, досвіду провідних демократичних

країн в організації діяльності спеціальних служб. На нашу думку, заслуговує на увагу наступне.

Перше. Щодо характеру сучасних загроз. Експерти вважають, що у найближчій перспективі найсуттєвішими серед загроз глобального характеру залишатимуться:

- міжнародний тероризм;
- транснаціональна організована злочинність (наркоторгівля, відмивання „брудних” грошей, торгівля людьми);
- поширення зброї масового ураження та засобів її доставки;
- незаконна торгівля звичайними озброєннями;
- використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій на шкоду інтересам міжнародної безпеки і безпеці окремих держав як у цивільній, так і військовій сферах.

Убезпечити від цих загроз суспільство неможливо без посилення протидії ним як на національному, так і міжнародному рівнях. З одного боку, це потребуватиме чіткого розмежування повноважень і завдань між Службою безпеки – уповноваженим державним органом у сфері контррозвідувальної діяльності та розвідувальними органами України.

З другого – нової якості вимагатиме організація міжнародного співробітництва спеціальних служб, яке сьогодні за своїми масштабами є безпрецедентним за всю історію. Служба безпеки України не стоїть осторонь цього процесу, ми підтримуємо партнерські відносини із спецслужбами більш як 60 країн, у тому числі в рамках міжнародної антитерористичної коаліції.

Удосконалення механізмів міжнародного співробітництва є важливим напрямом реформування національної спецслужби та підвищення ефективності забезпечення державної безпеки України. Ми вважаємо, що це сприятиме також досягненню цілей Плану дій Україна – ЄС у сфері безпекової політики, зокрема імплементації положень Європейської стратегії безпеки.

Звичайно, що є ціла низка загроз у сфері внутрішньої безпеки, але про них згодом. Акцентую увагу на зовнішніх для того, щоб дати ще один приклад необхідності організації чіткої взаємодії розвідки і контррозвідки.

Наприклад, за оцінками Групи високого рівня, створеної ООН для аналізу сучасних загроз і викликів, транснаціональна організована злочинність, що накопичує до 2 трлн. доларів фінансових ресурсів на рік, становить вагому внутрішню загрозу для самих засад демократії в національних державах, особливо тих, які перебувають в умовах складних суспільно-політичних трансформацій.

Друге. У країнах європейської та євроатлантичної спільноти посилюється роль держави та її спеціальних служб у забезпеченні національної і державної безпеки. Ця справа завжди буде „державоцентричною”, про що говорили сьогодні колеги. Пріоритет при цьому надається реалізації попереджувальних доктрин, стратегій і програм у сфері національної безпеки взагалі й діяльності спеціальних служб зокрема. Ці самі принципи враховуватимуться і під час реформування Служби безпеки України.

Попереджувальним стратегіям дій надаватиметься пріоритет і у сфері забезпечення внутрішньої безпеки, тому посилюватиметься контррозвідувальна (попереджувальна) складова в діяльності Служби безпеки. Такі погляди на сутність контррозвідувальної діяльності зафіксовані в ухваленій в березні поточного року Національній стратегії контррозвідки США, до речі – першій в історії Сполучених Штатів Америки.

Істотне значення має чітке визначення пріоритетів. Закон „Про основи національної безпеки України”, наприклад, визначив правильний, але дуже широкий перелік загроз у сфері національної і державної безпеки, але у перспективі важливо визначитися, які питання невідкладні, які будуть актуальні завтра, а які – у більш віддаленому майбутньому.

У цьому контексті підвищенню ефективності діяльності Служби безпеки сприяла б розробка й ухвалення *Стратегії національної безпеки України*, визначення у ній реальних і

потенційних загроз інтересам людини, суспільства та держави за ступенем вірогідності, потенційними наслідками дії тощо. Це надасть політиці у сфері безпеки більшої прагматичності та цілеспрямованості.

Реформування Служби безпеки, інших правоохоронних органів і спеціальних служб сьогодні має здійснюватися у напрямках приведення їх завдань, структури, штатної чисельності та інших функціональних параметрів до сучасних вимог та економічних можливостей держави, поступової демілітаризації зазначених структур безпеки, розбудови демократичних цивільно-військових відносин у суспільстві.

Третє. Напрями удосконалення організації діяльності Служби безпеки України і практика країн європейської та євроатлантичної спільноти. Важко вести мову про загальні норми та стандарти в організації діяльності спеціальних служб. Певним винятком є відома Резолюція ПАРЄ № 1402 (1999) „Контроль над внутрішніми силами безпеки”. Але аналіз свідчить, що кожна країна у цих питаннях керується переважно найзагальнішими принципами, викладеними у цьому документі.

Серед них найголовніший – забезпечення таких умов діяльності спеціальних служб, щоби вони діяли виключно в національних інтересах, з якомога повними гарантіями дотримання громадянських свобод і прав людини.

Реалізація цього фундаментального принципу має виразну національну специфіку, яка уособлюється в актах національного законодавства. Тому удосконалення у цьому напрямі законодавства, що регулює правовідносини у сфері забезпечення національної і державної безпеки, є вкрай важливим напрямом реформування Служби безпеки України, оскільки дасть змогу вивільнити її від невластивих функцій, або тих, що дублюються з іншими правоохоронними органами.

За нашими оцінками, потребою часу є внесення змін до низки актів законодавства, зокрема, „Про Службу безпеки України”, „Про боротьбу з тероризмом”; „Про розвідувальні органи України”; „Про контррозвідувальну діяльність”; „Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”; „Про боротьбу з корупцією”; „Про оперативно-розшукову діяльність”; а також до Кримінально-процесуального кодексу тощо.

Наприклад, посиленню демократичних засад в українському суспільстві сприяло б зняття, у перспективі, зі Служби безпеки функції досудового слідства, тобто перетворення її на спеціальну службу, а не правоохоронний орган спеціального призначення.

Це може бути здійснено лише після утворення в державі системи досудового слідства відповідно до Перехідних положень Конституції України. Але і у цьому випадку за Службою безпеки, за прикладом США та деяких інших країн, може бути залишене досудове слідство з обмеженого кола найтяжчих злочинів проти основ національної безпеки.

Як і все суспільство, ми також зацікавлені у тому, щоб були задіяні всі види **демократичного контролю за діяльністю у сфері забезпечення безпеки**, у тому числі – і Служби безпеки України відповідно до норм Закону „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”.

У цьому питанні Україна може скористатися тим досвідом і порадами, які були предметом обговорення на аналогічній минулорічній конференції.

Безумовно, що у короткому повідомленні важко вичерпно охарактеризувати головні напрями реформування Служби безпеки України.

Підкреслюю, що діалог з цих питань, який сьогодні триває в українському політикумі, суспільстві та експертному середовищі, дає всі підстави для впевненості у тому, що у досить близькій перспективі ми матимемо ефективну і конкурентоспроможну спеціальну службу, побудовану за принципами, притаманними демократичним країнам світу.

Наголошу, що співробітники Служби безпеки зацікавлені у тому, щоб сьогодні більшість її офіцерів і працівників формувалися як особистості та професіонали уже в умовах незалежної України.

Насамкінець хочу подякувати організаторам конференції за надану можливість висловити свої думки з приводу реформування Служби безпеки України. Підтримую точку

зору, висловлену нашим колегою паном послом Іштваном Герматі: ми вислухаємо найкращі поради, але рішення прийматимемо самі, в Україні.

В.М. ГРИЧ

Перспективи реформування розвідувальних органів України у контексті курсу до євроатлантичної інтеграції

Для України, яка відмовилася від ядерної зброї і здійснює радикальне скорочення своїх Збройних Сил, надійне забезпечення національної безпеки не мислиме без участі у системах колективної безпеки.

Саме до таких систем безпеки належать НАТО і ЄС. Як зазначено у скоригованій Президентом України В.Ющенком Воєнній доктрині України, ці організації є гарантами безпеки і стабільності в Європі. Тому активізація євроатлантичної інтеграції України з орієнтацією на вступ до НАТО і пов'язане з цим глибоке реформування оборонної сфери держави визначені одними з найважливіших пріоритетів як зовнішньої, так і внутрішньої політики України.

До того ж, проблема створення систем колективної безпеки останнім часом набула особливої актуальності у зв'язку з глобальним посиленням терористичних загроз.

Розвідувальні органи є невід'ємною частиною національних систем безпеки. Вони забезпечують керівні органи систем безпеки інформацією про приховані загрози та інші обставини, які дають змогу вживати своєчасні та адекватні рішення.

Виявлення і протидія прихованим загрозам потребує застосування відповідних методів і засобів. Причому питання внутрішньої структури розвідувальних органів, особливостей організації розвідувальної діяльності кожна держава вирішує залежно від визначених завдань розвідки та умов, у яких вона здійснюється, а також наявних матеріальних, кадрових та інших ресурсів. Цим зумовлюються певні, інколи досить істотні відмінності національних розвідувальних систем одна від одної.

Ці обставини, а також специфіка розвідувальної діяльності, що вимагає збереження в таємниці конкретних ресурсів та методів, які застосовуються для її проведення, є чинниками, що об'єктивно ускладнюють взаємодію національних розвідувальних органів у системах колективної безпеки.

Проте головним є не так уніфікація внутрішньої структури розвідувальних органів та порядку здійснення ними розвідувальної діяльності, як забезпечення їх практичної узгодженої взаємодії для досягнення певної колективної мети.

Слід зазначити, що українські розвідувальні органи вже давно ведуть роботу в цьому напрямі. На цей час ними встановлені і підтримуються робочі контакти з багатьма розвідувальними та правоохоронними органами зарубіжних (насамперед європейських) держав та керівними органами міждержавних регіональних структур, такими як НАТО та ЄС. У рамках цих контактів відбувається співставлення, формування і коригування спільних розвідувальних інтересів, створюються організаційні і правові передумови для проведення спільних спеціальних заходів та обміну розвідувальною інформацією з узгодженого кола питань. Значні обсяги і характер цих контактів свідчать про досить відчутний вплив євроінтеграційного вектора в організації розвідувальної діяльності України.

Щодо євроінтеграції у сфері розвідки, то необхідно насамперед вести мову не про, власне, реформування її як структури, що передбачає внесення докорінних, у тому числі й структурних, змін в організацію діяльності розвідувальних органів, а про її розвиток і удосконалення.

Основний зміст євроінтеграційного розвитку розвідувальних органів України ми вбачаємо у тому, щоб надати контактам з партнерськими спецслужбами системнішого характеру, наповнити їх реальним змістом, тобто перевести їх у площину вирішення конкретних практичних завдань:

- проведення спільних розвідувальних заходів;
- обміну взаємно корисною розвідувальною інформацією.

Для того щоб контакти з партнерськими спецслужбами стали цілеспрямованішими, необхідно забезпечити їх координацію у загальнодержавному масштабі. Це має бути завданням спеціальних структур, що утворюються і діють при Президентові України як Верховному керівникові у сфері національної безпеки і оборони України.

Для забезпечення бажаного рівня інформаційного обміну потрібно навчитися розмовляти з партнерами однією професійною мовою. З огляду на це доцільно здійснити вивчення європейських стандартів щодо розвідувальної інформації, європейських вимог до викладу, документального оформлення, систематизації критеріїв і методології оцінки, опрацювання, зберігання і надання отриманої розвідувальної інформації та вжити максимально можливих заходів для їх імплементації в Україні.

У цьому зв'язку варто зазначити, що властиві європейській політичній культурі засади враховуються і застосовуються під час здійснення суто внутрішньоструктурного реформування розвідувальної системи України.

Основними напрямками євроінтеграційного реформування розвідувальних органів України можна вважати:

імплементацію поширеного в Європі принципу відокремлення зовнішньої розвідки від правоохоронної діяльності, чим створюються організаційно-правові запобіжники від властивого тоталітарним режимам неправомірного використання розвідувальних органів у внутрішньополітичній боротьбі та для забезпечення приватних, кланових інтересів. Саме у руслі цього напрямку було здійснено виведення розвідувальних підрозділів зі складу правоохоронного органу – Служби безпеки України і створення на їх базі самостійного розвідувального органу – **Служби зовнішньої розвідки України**;

удосконалення **демократичного цивільного контролю** над діяльністю розвідувальних органів. Щодо цього доцільно на законодавчому рівні конкретизувати механізм здійснення **парламентського контролю**;

створення необхідних умов для поступової **демлітаризації розвідувальних органів України**, які на цей час усі є військовими формуваннями. Головною проблемою цього напрямку є усунення диспропорцій у заробітній платні та пенсійному забезпеченні військовослужбовців і цивільних службовців розвідувальних органів.

Слід зауважити, що робота у цих напрямках уже ведеться. Готуються для подання Президентові України проекти низки змін до законодавства України, спрямованих на розв'язання названих вище завдань.

Ми були б раді отримати від наших зарубіжних колег та учасників цієї конференції інформацію щодо аналогів нормативно-правового розв'язання проблем будівництва національних розвідувальних систем, зокрема спецназу.

В. І. БОРОДІЄНКО

Актуальні проблеми реформування розвідувальних органів України

В умовах динамічних змін воєнно-політичної обстановки в світі, яка характеризується розширенням спектра ризиків і загроз, гостро постає проблема забезпечення національної безпеки держави.

Аналіз свідчить, що найбільшу загрозу для національної безпеки України сьогодні становлять: міжнародний тероризм; поширення зброї масового ураження та засобів їх доставки, можливість їх незаконного ввезення в Україну; нелегальна міграція; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного тероризму; діяльність міжнародних злочинних угруповань; незаконна торгівля зброєю; торгівля людьми та наркотиками. Виключно важливого значення набувають загрози інформаційному простору держави.

Участь України в антитерористичній коаліції в Іраку створює безпосередню загрозу українському миротворчому контингенту та небезпеку проведення терористичних актів на території України.

У зв'язку з цим значно підвищується роль спеціальних служб, зокрема **розвідувальних**, у системі забезпечення національної безпеки держави.

Нові умови ставлять перед спеціальними службами завдання, виконання яких вимагає проведення комплексних заходів для підвищення ефективності їх функціонування, зокрема, удосконалення нормативно-правової бази, оптимізації організаційних структур, підготовки відповідних фахівців, всебічного матеріального та фінансового забезпечення. Головною метою цього процесу є формування умов для добування упереджувальної інформації, яка потрібна для своєчасної протидії можливим викликам та загрозам.

Аналіз діяльності терористичних угруповань свідчить, що здобути перемогу над сучасним тероризмом неможливо без проникнення спеціальних служб як у структури терористичних організацій, так і у сфери, що контролюються ними. Тому цілком логічним є необхідність посилення добувального компонента спеціальних служб, що забезпечить своєчасне виявлення загроз. У нинішніх умовах ефективною може бути лише та розвідувальна організація, яка здатна постійно модифікуватися відповідно до загроз, що виникають. Тобто структура розвідувальних органів має бути адекватною розвідувальним завданням сьогодення.

У цьому контексті набуває також важливого значення рівень підготовки фахівців розвідки, який можна забезпечити лише ефективним функціонуванням системи підбору та підготовки кадрів для роботи в органах розвідки.

Як відомо, пошук шляхів для підвищення ефективності протидії новим загрозам здійснюють усі провідні країни світу. Загальною для всіх тенденцією на цьому шляху є збільшення фінансових видатків на утримання спеціальних служб. Сьогодні стає очевиднішою важливість та роль розвідок оборонних відомств за умов істотного скорочення збройних сил.

Безумовно, що за вищезгаданими напрямами потребує **удосконалення й діяльність розвідувальних органів України**.

Слід зазначити, що нині розвідувальні органи діють у правовому полі. Разом з тим є необхідність у прийнятті Закону "Про Службу зовнішньої розвідки України", внесенні змін та доповнень до інших чинних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність розвідувальних органів.

Законом України "Про розвідувальні органи України" визначено, що розвідувальну діяльність здійснюють розвідувальні органи Служби безпеки України (Служба зовнішньої розвідки України), Міністерства оборони України та Державної прикордонної служби

України. З огляду на наявність трьох розвідувальних структур у державі, постає питання забезпечення координації та взаємодії суб'єктів розвідувальної діяльності.

Розглядаючи шляхи розв'язання зазначеної проблеми, звернемося до світового досвіду. Аналіз існуючих у світі підходів щодо побудови розвідувальних служб свідчить про наявність двох основних типів функціонування розвідувальних систем: децентралізованої (наявність двох і більше розвідувальних органів) та централізованої (наявність одного розвідувального органу). Кожен із цих підходів має як свої переваги, так і недоліки.

Децентралізовані системи розвідки дають змогу краще спрямовувати зусилля розвідувальних органів відповідно до реальних потреб тих відомств, до складу яких належать розвідувальні органи, керуючись принципами незалежності та оперативності у поданні розвідувальної інформації. Відомо, що такий підхід у розбудові розвідувального співтовариства використовує більшість країн світу. Крім того, аналіз світового досвіду свідчить, що для забезпечення скоординованих дій розвідувальних служб у системі державного управління утворюється відповідний координаційний орган.

З урахуванням вищезазначеного, питання координації діяльності розвідувальних служб України доцільно також вирішити шляхом забезпечення ефективного функціонування координаційного органу, утвореного відповідно до чинного законодавства.

Ще одним істотним аспектом реформування розвідувальних органів України є **створення дієвої системи цивільного контролю** над їх діяльністю. Світова практика доводить, що монополізм однієї з гілок влади в питанні контролю за діяльністю спеціальних служб недопустимий. Безумовно, що суб'єкти контролю за діяльністю спецслужб повинні мати різні повноваження, що визначаються їх місцем та роллю в системі державного управління.

У чинному законодавстві визначено, що контроль за діяльністю розвідувальних органів здійснює Президент України та Верховна Рада України. Крім того, надані відповідні контрольні функції Рахунковій палаті України, передбачено також прокурорський нагляд.

Враховуючи досвід інших країн у цій сфері, з метою створення дієвої системи цивільного контролю за діяльністю розвідувальних органів вважається за доцільне сформувати відповідний комітет з контрольними повноваженнями за діяльністю спеціальних служб або підкомітет у складі профільного комітету Верховної Ради України.

Необхідно також наголосити, що в сучасних умовах національна безпека не може бути гарантована без тісної співпраці з іншими країнами, міжнародними та регіональними структурами. Є підстави стверджувати, що неможливо забезпечити національну безпеку ізольовано, спираючись лише на власні сили. У цьому контексті важливим є налагодження співпраці та оперативної взаємодії між спеціальними службами на міжнародному рівні.

Сьогодні є всі підстави вважати, що в умовах появи нових нетрадиційних загроз міжнародній спільноті роль розвідувальних служб як важливого інструменту протидії цим явищам неухильно зростає.

Процес реформування розвідувальних органів України повинен мати виважений і послідовний характер з метою збереження позитивних здобутків та з урахуванням досвіду провідних країн світу.

Проблеми реформування розвідувальних служб України

Величезний виклик щодо ефективності діяльності розвідінституцій, який виник після закінчення „холодної війни” та терористичних акцій в США, Західній Європі, Росії, поки що з розумінням сприймається керівництвом держави, але не платниками податків та суспільством загалом.

Довгий час обережний та зважений підхід до аналітичної обробки розвідінформації вважався гарантією її якості та цінності. Впродовж останніх десятиріч зусилля керівників розвідувальних інституцій скеровувалися виключно на вдосконаленні існуючої структурної моделі, в основі якої було якісне проведення аналізу отриманої розвідкою інформації, а не на створення нової моделі, яка більше відповідала б сучасним умовам.

У США після подій 11 вересня 2001 року основні звинувачення за провал у забезпеченні надійної безпеки життєдіяльності держави та цивільного населення впали на голову аналітичних підрозділів розвідувальних служб і водночас не торкнулися базових засад функціонування та самої моделі розвідувальних інституцій.

Чи готові ми до того, що наявність стратегічних провалів у сфері розвідки логічно поставить вимогу про нагальну необхідність повного реформування існуючої моделі організації діяльності розвідслужби? А за яким зразком?

У своїй рутині потреба в розвідувальній інформації полягає у площині подання щоденних оперативних даних, де основний акцент припадає на появу змін у політичному чи безпековому середовищі. В певних випадках виникає потреба нагального оперативного аналізу з висновками, тенденціями та пропозиціями. Щодо останнього, то цей процес йде надзвичайно тяжко і поки що не дає бажаних результатів.

Стабільність та прогнозованість у роботі розвідувальних служб, що спостерігалася протягом останніх десятиліть, схоже, назавжди канула в минуле.

На сайті ЦРУ його місія визначається як *забезпечення в повному обсязі* керівників держави своєчасною, точною та об’єктивною *аналітичною інформацією* щодо загроз національній безпеці та проблем у сфері зовнішньої політики. Можуть мати місце різні види аналітичної підтримки, яка повинна бути корисна для конкретних споживачів.

Служби розвідки мають забезпечувати керівництво держави аналітичною інформацією, яка сприятиме їх повсякденній роботі, а саме:

адресний щоденний огляд подій;

постійне інформування щодо розвитку ситуації та підготовка відповідних висновків;

інформування щодо потенційно небезпечних ситуацій на найближчу перспективу.

Ключовою позицією в цій моделі є те, що вона фокусується саме на розвитку подій. Дійсно, процес аналітичної обробки інформації структурований навколо можливого розвитку подій. Щоденно аналітики в найкращому випадку більше половини робочого часу витрачають на моніторинг подій, які відбулися протягом останньої ночі для того, щоб виявити в них новизну. Їхній звіт після низки бюрократичних процедур, обробки та редагування потрапляє до керівництва держави. Необхідно, щоб новизна була вагомою – чи то раптова зміна театру воєнних дій, чи падіння режиму на континенті, смерть чи обрання нового лідера країни тощо.

Питання номер один – чи має це бути темою для розвідбюлетеня?

Чи повинно це бути об’єктом діяльності розвідслужби – від подання підтверджуючих даних у вигляді відео- чи фотоматеріалів, відкритих джерел чи інших видів збору інформації до матеріалів, отриманих від агентурної розвідки? Але це зразок чинної моделі діяльності розвідувальних служб упродовж останніх десятиліть. Чи вона зазнала за ці останні роки

серйозних структурних змін синхронно зі змінами на глобальному та континентальному рівнях?

Більше того, керівництво розвідки усвідомлює, що саме специфічний інтерес споживачів розвідінформації має найбільшу вагу. І як результат цього – поява фактора пристосування; в існуючій моделі з'явилася потреба у новій ланці – аналізі реакції споживача інформації для визначення інтересів керівництва держави. У деяких країнах цей новий крок просто став орбітальним центром, навколо якого почали проводитись аналітичні опрацювання, в тому числі і щодо ідентифікації нового розвитку ситуації.

Певною мірою є логіка в тривалій життєздатності такої моделі:

керівництву держави потрібні служби, які об'єктивно інформують їх щодо подій у світі чи у специфічній сфері інтересів;

керівники держави потребують надійної допомоги у визначенні та об'єктивному сприйнятті актуальних подій та розвитку ситуації;

чинні розвідслужби нібито володіють унікальною інформацією щодо реальних подій чи ситуації;

аналітичні підрозділи проводять глибокий та об'єктивний аналіз щодо можливого розуміння суті та можливих наслідків розвитку подій.

Така модель спроможна функціонувати до того часу, до якого вона відповідатиме вимогам оточуючого середовища. Якщо реалії радикально зміняться, то разом з ними підлягає еволюції і чинна модель.

Упродовж 60-70-тих років ХХ століття на засадах конкуренції відбувався розвиток і оптимізація сфер діяльності розвідслужб. Це була ера інформаційного вакууму – правдива інформація про величезні закриті світові соціуми була недоступною для широких кіл громадськості.

Комунікації через кордони та контакти з іншими країнами були ускладнені, тому важливим було отримати об'єктивну інформацію про події в далекому зарубіжжі і підтвердити її достовірність. Ці характеристики на сьогодні певною мірою вже не є актуальними.

Керівники держави та їх інституції, як споживачі розвідінформації, мають нині величезні можливості в отриманні інформації щодо поточних подій, водночас як розвідка володіє обмеженими можливостями, а деколи має місце і відсутність будь-яких можливостей.

Результати опитування, які наприкінці 2000 року проводило Senior Executive Intelligence Bulletin (SEIB), це підтвердили. 85% опитаних серед представників вищих ешелонів влади вказали на чотири види інформаційних ресурсів, якими вони керуються при прийнятті рішень чи отримують інформацію про ситуацію у світі: закордонні газети чи журнали, американські газети чи журнали, професійні інформмережі, офіційні чи неофіційні комунікації (такі як e-mail).

Керівники держави на сьогодні отримують щоденну оперативну розвідінформацію щодо подій та ситуації на постійній основі. 20-30 років тому аналітик Служби зовнішньої розвідки мав найоперативніший доступ до розвідувальної інформації і міг розраховувати на критичну оцінку подій чи ситуації ще до того, як про це стало відомо вищому керівництву держави. Нині завдяки сучасним інформаційним технологіям керівники держави часто отримують інформацію водночас, а деколи і раніше від Служби зовнішньої розвідки.

У 1998-1999 роках, за даними опитування споживачів розвідінформації, яке проводило SEIB, більша половина з них підтвердила, що найбільшим попитом у них користується саме необроблена оперативна інформація.

Сучасні комунікаційні технології та розвиток дипломатичної практики дають змогу керівникам держав обмінюватись інформацією частіше і вільніше, ніж це було в часи „холодної війни”. Це дає можливість керівництву держави проводити аналіз подій виключно власними силами – тим самим зростає внутрішнє розуміння намірів інших урядів і розшифровка того, як можна зрозуміти та оцінити подальший розвиток подій.

З іншого боку, Служби зовнішньої розвідки повинні оцінити межі та масштаби інформації, яку керівники держави можуть отримати на основі вільного доступу та власного аналізу, в тому числі особливу загрозу представляє адресно направлена дезінформація, яку необхідно виявити і локалізувати.

Ідеологічна орієнтація урядів нині вже не є важливою проблемою в міжнародних відносинах. Її замінила зростаюча кількість нетрадиційних викликів та проблем, що мають тенденцію не підпадати під ідеологічні визначення. Але в діяльності розвідувальних інституцій політичний аналіз залишається ключовою позицією – ми хочемо і надалі знати всі ходи-виходи політичної активності інших країн. Актуальні дослідження SEIB вказують на те, що 70% інформаційних потреб становить саме аналіз політичного розвитку подій.

Реформаторський рух у напрямі нетрадиційної проблематики завжди містив у собі певні підводні рифи, доказом чого стало створення Центру щодо тероризму, зброї масового знищення, наркотрафіків та оргзлочинності. Його модель, форми та методи роботи абсолютно не сприймаються фахівцями у сфері розвідки, але саме він уособлює прагнення максимально наблизитись до вимог часу.

Основним напрямом аналітичної роботи західних розвідслужб у сфері *економіки* залишається загрозлива конкуренція в умовах відкритих світових ринків. Від аналітиків вимагають інформації (в тому числі і на рівні не фахівців) щодо ідентифікації „вузьких місць” у стратегічних сферах, де розвідслужби можуть забезпечити унікальну підтримку.

Для розвідувальних служб *наукова та воєнна сфери* перебувають поза конкуренцією. В цих сферах власний аналіз та доступ до відкритих джерел інформації не може конкурувати з можливостями розвідслужб. Особливо воєнна сфера, яка характеризується перенасиченою присутністю різних розвідструктур як у внутрішній, так і у зовнішній сферах.

Як зробити, щоб діяльність розвідслужб в еру інформаційної відкритості була ефективною, затребуваною, тісно пов’язаною з життєвими потребами керівників держави у розв’язанні нетрадиційних проблем та викликів?

Для цього потрібні *нові підходи до організації роботи розвідінституцій* у нових умовах та розробці нової моделі СЗР, орієнтованої на вирішення актуальних завдань, що стоять перед керівниками держави. При цьому слід врахувати, що:

керівники держави насамперед достатньою мірою володіють інформацією для правильного розуміння та оцінки подій, які викликають їх стурбованість. Необхідно врахувати, що вони краще розуміють можливі наслідки розвитку подій та їх нагальне значення для держави;

на сьогодні саме адресний специфічний інтерес споживачів аналітичної інформації серед керівників держави має найбільшу вагу. В такому випадку сучасна модель роботи розвідінституцій та їх аналітичних центрів вимагає докорінної перебудови: необхідно створити таку модель, яка володіла б ефективно діючим зворотним зв’язком між споживачами розвідінформації (від розуміння їх потреб, визначення стратегічних інтересів) та аналітичними центрами;

аналітична служба повинна спеціалізуватися на комплексному аналізі найскладніших проблем, що виникають перед керівниками держави; метою аналізу є виявлення нових

варіантів їх вирішення, необхідні заходи щодо ліквідації чи зменшення загроз та викликів, спричинених ними;

розвідувальні інституції досить часто не надають значення унікальній інформації щодо можливого розвитку подій, особливо в соціальній, політичній та економічній сферах. Не оброблена оперативна інформація передається керівникам держави ще на не опрацьованому аналітиками рівні, що створює додаткову загрозу під час прийняття ними не зважених рішень;

для більшості аналітиків, особливо тих, які спеціалізуються в політичній сфері, доцільно змістити акцент від моніторингу подій до розв'язання адресних, специфічних проблем, які потребують нагального вирішення з боку керівництва держави. Для цього необхідно використати сучасні технології та мережі рейтингових інформагентств для створення міцних довірчих зв'язків між аналітичними центрами та споживачем розвід інформації;

аналітичні центри мають концентрувати свою увагу передусім на нових ідеях. Оскільки розвідка вже не має монополії на поширення інформації, яку вона в основному синтезує на базі відкритих інформаційних джерел, тому є необхідність забезпечити керівників держави глибшим об'єктивним розумінням складних проблем, у розв'язанні яких вони беруть безпосередню участь. Для цього аналітичні центри повинні бути укомплектовані критично мислячими інтелектуалами, бути відкритими для нетрадиційних ідей та рішень.

А.Л. Баланда

Проблеми реформування Служби безпеки України в контексті реформування правоохоронної системи України

Реформування Служби безпеки України не може відбуватися у відриві від загальнодержавних процесів зміцнення конституційних засад діяльності правоохоронної системи України.

Проблема *реформування правоохоронної системи* України не втрачає своєї актуальності впродовж кількох останніх років. Так, з цього приводу було видано низку указів Президента, створено консультативно-дорадчу Комісію з питань реформування правоохоронних органів в Україні, а також відповідну профільну Міжвідомчу комісію. Однак результати їх роботи, м'яко кажучи, бажають залишатися набагато кращими.

Народні депутати В.Мойсико, О.Бандурко, В.Мазуренко, В.Нечипорук 13 вересня 2004 за № 6142 внесли проект Постанови про стан реформування правоохоронних органів України та законодавче забезпечення їх діяльності (аналогічний проект Постанови № 6142-1 вносився також народним депутатом Р.Зваричем 23 вересня 2004 року).

У вказаних проектах зазначалося, що зміни, які відбувалися у функціонуванні правоохоронних органів, лише частково можуть бути визнані їх реальним реформуванням відповідно до вимог, пов'язаних із розвитком демократичної правової держави, а також до вимог щодо забезпечення правопорядку, державної безпеки, реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина. Цілком справедливими можна також вважати положення проектів щодо безсистемності у законодавчих пропозиціях щодо зміни статусу, структури, компетенції та повноважень правоохоронних органів, що стало наслідком відсутності системного розвитку правоохоронної сфери, чіткої науково обґрунтованої ідеології та цілісної концепції розвитку системи правоохоронних органів.

Окремі положення наведених документів не втратили своєї актуальності і зараз, тому найнагальнішим питанням на сучасному етапі можна вважати розробку науково виваженої Концепції реформування правоохоронної системи України. Виходячи з виняткової важливості цієї проблеми, у затвердженому Президентом України плані роботи РНБО України передбачено розгляд питання на окремому засіданні ще у першому півріччі 2005 року.

Разом з тим, виходячи з необхідності системного підходу до розв'язання проблеми, необхідно невідкладно уточнити та змінити акценти у визначених Законом України „Про основи національної безпеки України” загрози національним інтересам та національній безпеці України, виділивши серед них найактуальніші (це можна зробити у відповідній Стратегії забезпечення національної безпеки України).

Не менш важливим видається вирішення питання інвентаризації правоохоронних органів, адже не можна починати проведення кардинальних змін у правоохоронній системі без чіткого розуміння – що ми маємо зараз і чого ми хочемо досягти у майбутньому. У цьому зв'язку необхідно зазначити, що відповідно до чинного законодавства України, Служба безпеки України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України.

На сьогоднішній день, виходячи з реалій політичного та суспільно-економічного розвитку нашої країни, існуючий статус СБ України є цілком виправданим, однак, на моє глибоке переконання, у довготривалій перспективі Служба безпеки України еволюціонуватиме у класичну спеціальну службу з європейською моделлю функціонування та розвитку. Це дасть змогу у майбутньому зняти низку невластивих (але на сьогодні цілком виправданих та необхідних державі) спеціальній службі функцій.

Ще одне надзвичайно важливе питання, на якому необхідно акцентувати увагу, це необхідність *посилення дієвості демократичного цивільного контролю*. Нормальна взаємодія суспільства і владних інституцій є однією з умов політичної стабільності та

сталого розвитку, оскільки держава без підтримки суспільства, а суспільство – без підтримки влади не можуть розв'язати жодної ключової проблеми функціонування.

Так, жодна реформа не може бути здійснена лише зусиллями бюрократії, проте суспільство без участі держави не у змозі провести необхідні йому реформи – для цього потрібен адміністративний ресурс, значні матеріальні кошти, що надходять від стягнення податків і якими розпоряджається держава. Таким чином, держава і громадянське суспільство є нероздільними, однак в якості первинного інституту необхідно розглядати державу, без неї не може бути громадянського суспільства (підтвердженням може слугувати вислів Гегеля, що розвиток громадянського суспільства настає пізніше, ніж розвиток держави).

Виходячи з наведеного, варто зазначити виключну важливість запровадження демократичного цивільного контролю як досить дієвого і ефективного інструменту демократичного розвитку, тим більше, що в Україні ще у 2003 році було прийнято Закон України „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”. Однак необхідно уникнути абсолютизації можливостей вказаного інституту (про перебільшення його ролі свідчить поява низки публікацій у пресі, з яких слідує, що транспарентність має стати метою всіх змін). Як науковець, вважаю, що демократичний цивільний контроль стосовно правоохоронних органів можна розглядати лише як один з ефективних засобів впливу з метою беззастережного дотримання законності та підвищення результативності їх діяльності.

А тому в основу реформування правоохоронної системи України треба покласти необхідність кардинальних змін у концептуальних підходах та реалізації політики забезпечення безпеки людини, держави, суспільства. Необхідно також наголосити на необхідності побудови чіткої правової бази проведення реформи. Так, наприклад, втілення Концепції реформування Служби безпеки України потребує внесення змін та доповнень до цілої низки законів.

Отже, реформування системи правоохоронних органів в жодному випадку не може базуватися на розв'язанні локальних відомчих проблем окремих правоохоронних органів. Тому методологічно правильно було б, насамперед, визначити стратегічні напрями та реальні можливості дієвого забезпечення безпеки особи, держави, суспільства, апроксимувавши їх до рівня окремих правоохоронних та інших відомств. Це дасть змогу не лише підвести наукову базу під проведення реформи, а й уникнути низки можливих помилок системного характеру.

Досвід реформування розвідспівтовариства США

В умовах світової боротьби з тероризмом і реорганізацією внутрішньої безпеки Сполучені Штати Америки активно проводять реформування силових структур з метою поліпшення їх ефективності та оперативності. Особливий акцент у реформах покладено на розвідувальне співтовариство і Міністерство оборони США. Водночас найпотужнішим процесом, що впливає на удосконалення діяльності силових відомств США, є традиційна конкуренція між силовими структурами, особливо ЦРУ і Пентагоном.

Реформування розвідувального співтовариства Сполучених Штатів Америки стало продовженням політики удосконалення системи американської внутрішньої безпеки на рівні найвищих державних інституцій, яку почав втілювати в життя президент Дж.Буш після 11 вересня 2001 року. Ключовим у цій проблемі став останній закон “Про реформування розвідувальних служб США”, прийнятий на початку грудня 2004 року¹.

Стисло проаналізуємо цей закон і наслідки, до яких, ймовірно, призведе його застосування:

відповідно до законопроекту “Про реформування розвідувальних служб США” (який розроблявся впродовж трьох років) усі 15 розвідувальних служб Сполучених Штатів мають віднині спільно працювати на запобігання виникнення терористичних актів, подібних 11 вересня 2001 року;

новий закон передбачає **створення посади директора національної розвідки**, який одночасно виконуватиме обов’язки головного радника президента у розвідувальній галузі;

до того ж буде змінено структуру **Національного контртерористичного центру** (National Counterterrorism Center), створеного у серпні 2003 р., як частини ЦРУ, що інтегрує і обробляє всю інформацію про терористів і терористичні організації, яка надходить каналами розвідки. Віднині голову Центру призначатиме особисто президент США, а згодом його кандидатура має бути схвалена у Сенаті. На Центр, у рамках зазначеної реформи, покладено роботу зі створення стратегії боротьби з тероризмом;

одним із нововведень є створення **Національного центру боротьби з поширенням зброї масового ураження** (National Counteproliferation Center), який займатиметься моніторингом ситуації у світі;

у межах ФБР (FBI), головної контррозвідувальної служби США, буде створено **Директорат розвідки**. ФБР також уже має дозвіл здійснювати спостереження за особами, які підозрюються у тероризмі, навіть якщо вони не мають зв’язків із будь-якими терористичними структурами та зарубіжними державами;

також у новому законі **складено перелік пріоритетів під час збирання розвідувальної інформації та розроблено ефективніший контроль за кордонами**. Зокрема, планується зробити ще більш жорсткішими імміграційні правила. Для цього буде створено додаткові робочі місця для 10 тисяч прикордонників і 4 тисяч прикордонних інспекторів;

важливими є низка положень по боротьбі з тероризмом – такі, як **дозвіл на прослуховування телефонних розмов** в особливих випадках, **поліпшення системи контролю за багажем в аеропортах** і введення нових **федеральних стандартів на інформацію, що вказується у водійських правах**;

¹ За нього у Палаті представників Конгресу проголосувало 336 депутатів, 75 голосів – проти. У Верхній палаті цей закон підтримало 82 сенатори. У підсумку, 18 грудня 2004 року його підписав президент Сполучених Штатів Дж.Буш. У документі, зокрема, передбачається значне скорочення розвідувальної діяльності проти колишніх країн-суперників по “холодній війні”.

цікавим є **створення нової організації**, до кола завдань котрої входитимуть спостереження за тим, щоб нові повноваження влади не порушували особисте життя американців, а також їхні громадянські свободи;

одним із найсуперечливіших питань в законі був **контроль за розподіленням фінансування на розвідувальні структури**. В результаті гострих дебатів останнє слово у цьому питанні залишилося за президентом США. Саме він визначатиме остаточні обсяги бюджетних коштів на дані силові підрозділи. Отже, президент виграє від реформи розвідки, оскільки у нього в арсеналі впливу з'явився новий важіль, що може впливати як на військових, так і на розвідників.

Побічним результатом реформування розвідувального співтовариства є добровільна відставка багатьох кваліфікованих кадрових розвідників зі своїх посад. Зокрема, із приходом до ЦРУ нового директора – Портера Госса управління залишили двоє співробітників, які входили до складу вищого керівництва Оперативного управління ЦРУ, керували роботою відділень у Європі та Східній Азії, безпосередньо вербували закордонних агентів та брали участь в організації секретних операцій за кордоном. Також у відставку подали заступник директора ЦРУ С.Каппес і його помічник М.Сулік. Зазначені відставки пов'язують ще із небажанням працювати з новим керівником Центрального розвідувального управління.

Нині американська розвідка для ефективнішої роботи в умовах проведення Сполученими Штатами Америки антитерористичних операцій в Іраку та Афганістані й реалізації проголошеної політики демократизації Близького Сходу у прискореному порядку **збільшує число працівників для роботи в зазначеному регіоні**.

Загалом, за даними з урядових джерел США, для проведення таємних операцій американська розвідка сьогодні утримує за кордоном близько 1100 співробітників. Ця цифра менша, ніж кількість агентів ФБР лише в одному місті Нью-Йорк. З огляду на недостатню, на думку американського розвідувального керівництва, кількість закордонних працівників спецслужб, застосовуються відповідні заходи з виправлення цього недоліку. Зокрема, у нинішньому році річні курси оперативників ЦРУ в Кемп-Пірі (штат Вірджинія) закінчать більше осіб, ніж у будь-який інший рік з часів війни у В'єтнамі.

Зовнішня розвідка США також проводить нову, більш активну кампанію рекрутування. При цьому особливим попитом користуються кандидати, які добре володіють арабською мовою, а також мають інші необхідні навички для роботи на Близькому Сході і в Центральній Азії.

Проте, на думку керівників розвідувальних структур Сполучених Штатів, лише приблизно через п'ять років можливості США в розвідувальній сфері у регіоні будуть відповідними для протистояння глобальній загрозі тероризму загалом і терористичним угрупованням, що знаходять притулок на Близькому Сході і в Центральній Азії, зокрема.

Однією з останніх тенденцій у розвідувальному співтоваристві США є **централізація всіх спецслужб і створення над ними єдиного центру управління**. Першим кроком у цьому напрямі стало утворення і початок роботи у 2002 р. Міністерства національної безпеки США (Homeland Security Office).

Другим можливим кроком у напрямі централізації розвідки Сполучених Штатів є **введення посади директора всіх розвідувальних служб США**. Під безпосередній контроль людини на даній посаді потрапляє діяльність всіх американських спецслужб, які збирають інформацію з усього світу і космосу, а також їхнє щорічне фінансування у розмірі 40 млрд. доларів, яке виділяється за закритими статтями.

Свого часу, за чотири місяці до 11 вересня 2001 року, президент Дж.Буш робив спроби модернізації спецслужб. Зокрема, він видав директиву про паралельне проведення перевірок діяльності спецслужб їх внутрішніми комісіями і групою незалежних експертів. Спеціалісти повинні були оцінити ефективність діяльності різних гілок розвідувального співтовариства і напрацювати рекомендації з їх реформування. Перевірки планувалося завершити у вересні 2001 року.

Однак одразу ж після подій 11 вересня того ж року тепер уже колишній директор ЦРУ Джордж Тенет, як формальний координатор діяльності розвідувальних служб, віддав наказ про призупинення внутрішніх перевірок, оскільки задіяні в них спеціалісти стали необхідні на багатьох ділянках боротьби з тероризмом. Усі підрозділи розвідувального співтовариства було переорієнтовано на забезпечення внутрішньої безпеки.

Водночас група незалежних експертів з оцінки діяльності спецслужб продовжувала працювати й надалі. Її очолював відставний генерал-лейтенант, професор російської історії **Брент Скоукрофт**². Підсумовуючи свою діяльність, група експертів дійшла висновку, що існуюча організація підрозділів внутрішньої та зовнішньої розвідки не відповідає сучасним вимогам, не забезпечує ефективного захисту від терористичних акцій і має бути жорстко централізована.

Рекомендацією для виправлення ситуації стала **пропозиція вивести з підпорядкування Пентагону три найпотужніших розвідувальних організації**, бюджет котрих істотно переважає бюджет ЦРУ: Агентство національної безпеки (займається радіоелектронною розвідкою), Національне топографічне агентство (контролює розробку і виробництво розвідувальних супутників) і Національне агентство геодезії і картографії (здійснює розшифровку отриманих з космосу фотокарток).

Спеціалісти також виступили з **пропозицією створити посаду директора національної розвідки, під керівництвом котрого повинні були бути об'єднані всі розвідувальні служби**.

План реорганізації спецслужб було представлено у Білому домі, де його відхилили, оскільки проти цих пропозицій різко виступив міністр оборони Д.Рамсфелд. Згодом, у листопаді 2003 р. під його ж тиском було засновано посаду заступника міністра оборони США з розвідки, і Д.Рамсфелд почав проводити реформу розвідувальних відомств під власним контролем.

Логічним розвитком ситуації навколо **боротьби за контроль над американським розвідувальним співтовариством** стало проведення 14 квітня 2004 р. у Вашингтоні дводенних слухань “Національної комісії з терористичних атак на США”, котру називають “Комісією 9-11”. До її складу увійшло 80 висококваліфікованих спеціалістів і експертів. Порядком денним слухань стало “Зміцнення законодавчої бази і розвідувального співтовариства”. У слуханнях взяли участь представники всіх основних спецслужб США. Центральними питаннями обговорення стали: ефективність організації владних структур у забезпеченні протидії терактам 11 вересня, шляхи організації боротьби спецслужб із тероризмом, шляхи реформування силових відомств Америки у напрямі антитерористичної діяльності і їх результати.

² Брент Скоукрофт на даний момент є головою консультативної ради із зовнішньої розвідки (КРЗР) при президенті США. Голова КРЗР консулює президента з делікатних питань зовнішньої розвідки і у випадку необхідності проводить внутрішні розслідування. В адміністрації під час прийняття важливих рішень з ним регулярно радиться К.Райс, яка є протеже Скоукрофта. Б.Скоукрофт народився у 1925 р. в місті Огден (Юта), закінчив військову академію у Вест-Пойнті і зробив успішну військову кар'єру, зараз має звання генерал-лейтенанта. Він був радником з національної безпеки у президентів Форда і Буша-старшого, з останнім його пов'язують міцні дружні стосунки. Загалом упродовж своєї діяльності він консулював п'ять президентів США. У 1989 р. саме він примітив і вмовив К.Райс кинути наукову діяльність і піти працювати в адміністрацію президента. Одночасно з роботою в КРЗР Б.Скоукрофт очолює власну міжнародну консалтингову компанію Scowcroft Group. Ця фірма надає широке коло послуг зі стратегічного планування, керування ризиками, аналізу ринків. При цьому компанія має “тісні зв'язки з людьми, відповідальними за прийняття рішень” у низці регіонів світу. Серед клієнтів компанії Б.Скоукрофта такі відомі ТНК, як Motorola, Bell Helicopter чи SBC Communications. Під час призначення Б.Скоукрофта на посаду голови КРЗР багато американських ЗМІ висловлювали сумнів у тому, чи можна допускати його до секретної інформації, котру він може використати у власних комерційних цілях. Б.Скоукрофт відхилив усі звинувачення, роботу не кинув, у відставку не пішов. Окрім того, він є членом ради директорів і платним консультантом нафтової компанії Pennzoil-Quaker State Co, він активно відстоює тісні зв'язки США з Азербайджаном. Саме Б.Скоукрофту належить першість у введенні в обіг терміна “новий світовий порядок”.

Сама Комісія, створена наприкінці 2002 р. з метою з'ясування всіх обставин подій 11 вересня 2001 р. і оцінки готовності США протистояти подібним загрозам, постійно наглядає за спецслужбами і досить часто критикує їхні методи роботи. Вона регулярно вказує на те, що органи захисту національної безпеки функціонують незадовільно.

Напередодні оприлюднення узагальнюючої доповіді щодо подій 11 вересня 2001 р., що була запланована на кінець липня 2004 року, члени "Комісії 9-11" зробили заяви про інформацію, яка містилася у самій доповіді. Відповідно до їхніх виступів, на думку Комісії, „Аль-Каїда” не співробітничала з Іраком.

Окрім того, Комісія звинуватила адміністрацію Буша і американські спецслужби в тому, що не було застосовано достатньо зусиль з упередження трагедії 11 вересня. Комісія вважає, що вся необхідна інформація про підготовку терактів у Білого дому була в наявності. У кінцевому підсумку, Комісія рекомендувала провести істотну реорганізацію всіх американських спецслужб.

Наприкінці доповіді також було викладено думки членів "Комісії 9-11" щодо ефективності розвідувальних структур і дано рекомендації з їх подальшої реорганізації.

Однією з головних тенденцій останнього періоду в американському розвідувальному співтоваристві стала його централізація. Яскравим проявом цього є створення президентом Дж.Бушем-молодшим посади директора Національної розвідки, на яку було призначено і схвалено постать Дж.Негропonte та його апарату. Значимо, що посада директора Національної розвідки була введена наприкінці 2004 року з метою реалізації принципу єдиного контролю за діяльністю всіх американських розвідувальних структур. Спочатку планувалося створення єдиного антитерористичного супервідомства, яке об'єднало б усі спеціальні служби Сполучених Штатів, але потужне розвідувальне лобі не допустило розформування існуючих структур – у результаті виникла посада директора Національної розвідки.

Сама структура, очолювана Дж.Негропonte, отримала назву **Головного розвідувального відомства**. У його лавах працюватиме близько 800 співробітників. Основу становитимуть фахівці з апарату ЦРУ, які віднині працюватимуть на нового координатора діяльності всього розвідспівтовариства.

Таким чином, Дж.Негропonte як перший директор на цій посаді персонально відповідатиме за всі можливі провали спецслужб під час його керівництва.

Але він має і певні можливості для істотного впливу на всю роботу американського розвідспівтовариства: через формування його бюджету (близько 40 млрд. доларів) і право надавати рекомендації з приводу призначення керівників усіх підзвітних йому структур. До того ж, віднині саме він почне виконувати **функції головного радника президента з розвідувальних питань і зустрічатиметься з Дж.Бушем щодня**, доповідаючи про загрози США та інші аспекти діяльності розвідспівтовариства. Раніше цей привілей належав виключно ЦРУ.

Крім того, директор Національної розвідки зможе втручатися в технічні аспекти роботи спецслужб. Наприклад, він зможе заборонити збір інформації по лінії ЦРУ чи ФБР та передоручити це іншому відомству. Відповідно до його розпоряджень розвідслужби обмінюватимуться інформацією, якою раніше розвідники з конкуруючих структур ділилися вкрай неохоче. Відомство Негропonte також аналізуватиме розвідувальні дані всіх 15 спецслужб.

З початком роботи нового директора Національної розвідки перед ним постає необхідність розв'язання одразу двох значних проблем. **Перша** полягає у **розв'язанні конфлікту між Пентагоном і ЦРУ**, який розпочався через створення в структурі міністерства оборони нового розвідувального підрозділу – **Відділу стратегічної підтримки**, що фактично дублює функції ЦРУ. Інформацію про цю структуру на початку року було "засвічено" у виданні "Washington Post", внаслідок цього керівник нового Відділу полковник Дж.Уалдроуп подав у відставку.

У цьому конфлікті Дж.Негропонтє має знайти компромісне рішення, зважаючи на те, що у заступники йому президент Дж.Буш призначив директора Агенства національної безпеки і Голову Центральної служби безпеки генерал-лейтенанта **М.Хейдена**, який має зіпсовані відносини з міністром оборони Д.Рамсфелдом і лобіює реформування військової розвідки.

Друга важлива проблема Дж.Негропонтє – це *примирення ЦРУ і ФБР*. Нині Федеральне бюро розслідувань намагається порушити монополію ЦРУ на ведення агентурної розвідки шляхом контролю за іноземними резидентами, що були завербовані ФБР на території Сполучених Штатів. ЦРУ активно приховано і публічно протистоїть цим намірам.

Оголошуючи Дж.Негропонтє директором Національної розвідки, Дж.Буш підкреслив, що “нова структура” розвідувального співтовариства Сполучених Штатів Америки забезпечить ефективніший обмін інформацією між спецслужбами. Президент США підкреслив: “Джон Негропонтє забезпечуватиме тих, хто захищає Америку, будь-якою необхідною інформацією для прийняття правильних рішень”.

Суперництво між силовими структурами США

На процес реформування силових структур Сполучених Штатів цілком накладається традиційне суперництво між цими організаціями. Керівники американських розвідувальних і оборонних структур намагаються максимально послабити конкуруючі за силовий вплив організації.

Зокрема, подією, пов’язаною зі змаганням за цілковитий контроль над американською розвідкою, можна *розглядати відставку директора ЦРУ Дж.Тенета 3 червня 2004 р.* Офіційними мотивами були названі “причини особистого характеру”, проте неофіційна причина полягає в значній критиці ЦРУ вродовж першої половини 2004 року.

Провідному розвідувальному відомству США ставили у вину неспроможність завдати подіям 11 вересня 2001 р., дезінформацію щодо зброї масового знищення в Іраку, нездатність ліквідувати багато терористичних організацій на чолі з „Аль-Каїдою” та низку інших моментів.

До 11 липня Тенет формально залишався на своїй посаді, після чого управління ЦРУ перейшло до його першого заступника **Джона Маклафліна**, спеціаліста по Росії. До 1995 р. Дж.Маклафлін очолював управління, що займається Росією і слов’янськими країнами. Згодом адміністрація призначила нового директора ЦРУ. Ним став республіканець, ветеран розвідки **Портер Госс**.

Аналізуючи відносини між ЦРУ і Пентагоном, варто зазначити, що суперечності між цими двома відомствами загострилися після інтервенції США в Афганістан у 2001 р., в якій агенти ЦРУ відіграли одну з головних ролей поряд зі спеціальними військами. Саме тоді Д.Рамсфелд вирішив ввести нову посаду заступника міністра оборони з розвідки – посаду, яку він довірив одному зі своїх найвідданіших прихильників **Стівену Камбоне**³.

³ Головним критерієм, що дозволив С.Камбоне потрапити на посаду заступника Д.Рамсфелда з розвідки, є надзвичайна лояльність теперішньому керівнику Пентагону та його першому заступнику Дугласу Фейту. С.Камбоне відомий своїми міцними зв’язками з американським військово-промисловим комплексом (ВПК), особливо у сфері ядерних озброєнь і високотехнологічної збройної індустрії. С.Камбоне був виконавчим директором двох військових комісій Конгресу, очолюваних Д.Рамсфелдом, мета яких полягала у посиленні програм національної ракетної оборони і космічних озброєнь. С.Камбоне був також пов’язаний з такими впливовими правими організаціями, як “Національний Інститут Публічної Політики” (National Institute for Public Policy – NIPP) і “Проект нового американського століття” (Project for the New American Century), що відстоюють погляд на таку стратегію національної безпеки США, яка покладається на американську військову силу, включаючи агресивне використання ядерної зброї, космічних технологій, а також ракетних захисних систем. Окрім того, С.Камбоне був директором Стратегічної оборонної політики за часів президентства Дж.Буша-старшого, коли міністром оборони був Д.Чейні. З приходом у Пентагон Д.Рамсфелда С.Камбоне одразу був призначений його особливим помічником у січні 2001 року.

Нині С.Камбоне має повноваження видавати розпорядження про перехоплення інформації не лише за кордоном, а й на території США. До того ж на базі Першої групи спеціальних сил, неподалік від міста Такома, з'явилася розвідувальна школа міністерства оборони, на зразок школи ЦРУ FARM, у якій готують агентів для проведення таємних операцій.

За свідченнями американських джерел, лише скандал навколо Пентагону, пов'язаний із знущанням американських військових над іракцями у в'язниці "Абу-Грейб", завадив С.Камбоне стати ключовим претендентом на крісло директора ЦРУ. Проте Пентагон не полишить ці спроби на майбутнє.

Замість висновку зазначимо, що нині у сфері американської розвідки *відбувається централізація всіх спецслужб і з можливим створенням над ними єдиного центру управління*. Першим результатом роботи у цьому напрямі стало створення і ефективне функціонування міністерства національної безпеки США. Другим заходом у зазначеному напрямі є *введення посади директора всіх розвідувальних служб США, на яку нині призначено Дж.Негропонте*.

Значний відбиток на процес удосконалення силових відомств Сполучених Штатів накладає суперництво за вплив в американському розвідувальному співтоваристві і впливі на владу між такими структурами як ЦРУ і Пентагон. Після організації посади заступника міністра оборони з розвідки і відставки директора ЦРУ Дж.Тенета можна досить упевнено зазначати, що *центр впливу в середовищі американських силових структур дедалі більше зміщується в бік Пентагону і його голови Д.Рамсфелда*.

2.3. ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ТА СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

М.М.МИХЕЄНКО

Досвід реформування прикордонної служби України. Актуальні питання боротьби з нелегальною міграцією та контрабандою

Прикордонні війська України було сформовано на базі військових частин Прикордонних військ КДБ Союзу РСР, дислокованих на території колишньої Української Радянської Соціалістичної Республіки.

Закони України “Про державний кордон України”, “Про Прикордонні війська України” були прийняті 4 листопада 1991 року. Вони стали одними з перших законів незалежної України. Цими Законами було започатковано створення законодавчих засад охорони державного кордону України силами її прикордонного відомства.

Слід зазначити, що обидва закони були розроблені як повний аналог Закону Союзу РСР “Про державний кордон СРСР” від 24 листопада 1982 року, розділеного на дві частини. При цьому можна наголосити, що Закон України “Про державний кордон України” є та залишається законодавчим актом України, який імплементував до національного законодавства комплекс норм міжнародного права (Конвенції ООН з морського права 1982 року тощо) стосовно визначення меж території та акваторії держави, режиму державного кордону України та базових засад його охорони. На відміну від цього закону, Закон України “Про Прикордонні війська України” вже на момент його прийняття не повною мірою відповідав існуючим на той час суспільним відносинам, проте на практиці це не перешкодило організації охорони державного кордону України по всій його довжині, що на практиці забезпечило територіальний суверенітет молодій державі.

Законом України “Про Прикордонні війська України” на це військово-формування було покладено дванадцять обов’язків, з них лише один військового характеру – відбивати вторгнення на територію України озброєних формувань, припиняти збройні провокації на державному кордоні.

Інші одинадцять обов’язків мали правоохоронний та правозастосовчий характер – відвертати і не допускати перетинання державного кордону особами і транспортними засобами поза пунктами пропуску або іншими незаконними способами; виявляти і затримувати порушників державного кордону; здійснювати пропуск через державний кордон осіб та транспортних засобів; забезпечувати виконання зобов’язань, що випливають з міжнародних договорів України, з питань режиму державного кордону; контролювати підтримання прикордонного режиму; здійснювати контроль за дотриманням усіма невійськовими суднами і військовими кораблями порядку плавання та перебування в територіальному морі, внутрішніх водах України тощо. Протягом багатьох років Прикордонні війська України на високому рівні виконували покладені на них обов’язки.

Проте в останні роки істотно змінився характер загроз на державному кордоні та суспільно-політична ситуація в країні. Зміна військово-політичної обстановки в Європі зумовила зменшення на державному кордоні України загрози військового конфлікту та прямої військової агресії. Водночас відбулося зростання потенційних загроз національній безпеці України переважно у невійськовій сфері. Таким чином аналіз військово-політичної та оперативної обстановки на кордонах України та в суміжних державах дав підстави зробити висновок, що функції, військова організаційна структура Прикордонних військ, форми та методи їх службової діяльності не повною мірою відповідають визначеним

Верховною Радою України принципам забезпечення національної безпеки, таким як пріоритет договірних (мирних) засобів у вирішенні конфліктів, адекватність вживаних заходів із забезпечення захисту національних інтересів наявним реальним та потенційним загрозам.

Основним “противником” органів охорони державного кордону, на відміну від радянських часів та перших років незалежності, стали не поодинокі порушники державного кордону, а організовані злочинні групи та злочинні організації, які намагаються отримувати надприбутки за рахунок різних видів протиправної діяльності на кордоні. Об’єктивно виникли нові завдання невійськового характеру, виконання яких покладалося на прикордонне відомство. Головні з них – протидія незаконній міграції, торгівлі людьми, контрабанді зброї, наркотиків, засобів терору тощо.

Це зумовило потребу у зміні форм і способів виконання прикордонниками службових завдань – на перший план вийшла їх правоохоронна спрямованість. Практика підтвердила, що ефективно протидіяти організованій злочинності на кордоні може правоохоронний орган, а не військове формування.

Поряд з цим необхідність реформування прикордонного відомства була обумовлена стратегією євроінтеграційних намірів України. Наближення кордонів ЄС до кордонів України потребувало адаптації форм і методів охорони кордону до європейських зразків.

Важливим чинником стала необхідність приведення законодавства про державний кордон у відповідність з частинами третьою та четвертою статті 17 Конституції України, що була прийнята у 1996 році. Згідно з частиною третьою статті 17 Конституції України захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація та порядок діяльності яких визначається законом. Водночас частина четверта статті 17 Конституції України встановлює, що військові формування не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян. Таким чином, оскільки виконання завдань з охорони (захисту) державного кордону не могло здійснюватися без застосування заходів державного примусу, пов’язаних з певними обмеженнями прав і свобод громадян України та інших осіб, охорона державного кордону мала здійснюватися правоохоронним органом, а не лише військовим формуванням, яким відповідно до чинного законодавства були Прикордонні війська України.

Оскільки охорона державного кордону України має важливе політичне, економічне, військове значення, системні заходи щодо вдосконалення її організації з усього периметра кордону здійснюються прикордонним відомством планово та послідовно на виконання двох державних програм, затверджених Указами Президента України: Комплексної програми розбудови державного кордону України (діяла впродовж 1993 – 2000 років) і Програми дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України на період до 2005 року (затверджена Президентом України у 2000 році за поданням Уряду, який очолював В. Ющенко).

Програма дій, затверджена у 2000 році, була підготовлена за ініціативою центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону (на той час – Держкомкордону) за результатами виконання попередньої програми та з урахуванням вищезазначених чинників. Цією програмою було передбачено реформування Прикордонних військ України у Державну прикордонну службу України.

Таким чином, для ефективного виконання завдань із протидії загрозам національній безпеці на кордоні в умовах нових світових реалій прикордонне відомство, до речі – одним із перших серед військових і правоохоронних органів в Україні, розпочало плановий та системний процес реформування. До речі, прикордонні війська МВС Республіки Польща, Угорської Республіки, Республіки Румунія розпочали своє реформування у 1989 році. На цей час тільки прикордонне відомство Румунії, успішно завершивши реформування, стало прикордонною поліцією. Прикордонна охорона Угорщини та Польщі продовжує

комплектуватися персоналом зі статусом військовослужбовців та перебуває на перехідному етапі трансформації від прикордонної охорони до прикордонної поліції.

Позитивний досвід законодавчого забезпечення реформування, який має бути взятий до уваги під час здійснення реформування інших державних інституцій, полягав у тому, що Держкомкордоном було підготовлено два органічно пов'язаних між собою законопроекти – “Про Державну прикордонну службу України” та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про Державну прикордонну службу України”. Було забезпечено їх одночасне опрацювання на усіх стадіях законотворчого процесу – розробці, погодженні із заінтересованими центральними органами виконавчої влади, поданні до Уряду, внесенні Урядом в порядку законодавчої ініціативи до Верховної Ради України, прийнятті в першому, другому читаннях та в цілому й офіційному опублікуванні.

З 1 серпня 2003 року набрали чинності прийняті 3 квітня 2003 року два базові Закони України “Про Державну прикордонну службу України” та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про Державну прикордонну службу України”, які визначили правові основи організації діяльності, загальну структуру, чисельність, функції та повноваження правонаступника Прикордонних військ України – Державної прикордонної служби України.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про Державну прикордонну службу України” було внесено зміни до 5 кодексів та 48 законів України. Для практичного виконання новоствореним правоохоронним органом покладених на нього основних завдань та функцій цей Закон має значення не менше, ніж базовий Закон, оскільки ним було внесено зміни до процесуального законодавства – до Кримінально-процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” тощо.

Непересічне значення мають зміни до Закону України “Про державний кордон України”. Істотним в національному правовому полі стало те, що новою редакцією статті 2 цього Закону дано визначення конституційного терміна “захист державного кордону” та здійснено розмежування таких видів діяльності держави, як захист та охорона державного кордону. Результатом виключення з закону поняття фізичної особи – „порушника державного кордону” є впровадження в життя нової філософії діяльності Державної прикордонної служби як правоохоронного органу – попередження, виявлення, припинення конкретних, віднесених до її компетенції процесуальним законодавством протиправних дій, за які законом встановлено відповідальність, та вжиття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб.

На цей час на розгляді у Верховній Раді України перебуває на розгляді другий і останній проект закону, яким буде завершено приведення законів України у відповідність до Закону України “Про Державну прикордонну службу України” тих законів, які були прийняті з ним в один день та Закону України “Про боротьбу з тероризмом”, який 3 квітня 2003 року ще не був підписаний Президентом України.

Прийняті 3 квітня 2003 року закони набрали чинності не одразу, а з 1 серпня 2003 року. Це дало змогу планово та виважено здійснити комплекс підготовчих заходів, зокрема завчасно підготувати та прийняти (підписати) відповідні Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які у першу чергу потрібні були для врегулювання діяльності Державної прикордонної служби.

Основний зміст подальших заходів із реформування полягав у вдосконаленні нормативно-правової бази, оптимізації організаційної структури, трансформації системи охорони кордону, вдосконаленні системи підготовки персоналу, змінах у системі управління, реорганізації системи забезпечення. 6 серпня 2003 року розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів із забезпечення виконання Закону України “Про Державну прикордонну службу України”. У серпні – жовтні 2003 року було підписано

4 Укази Президента України, якими було реорганізовано Держкомкордон у новий центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону із спеціальним статусом – Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затверджено Положення про неї та внесено зміни до 31 Указу Президента України. Також протягом серпня – вересня 2003 року постановою Кабінету Міністрів України було прийнято нові та внесено зміни до 131 постанови та розпорядження Уряду.

Було проведено низку організаційних перетворень, зокрема зменшено кількість особового складу управлінської ланки і структур забезпечення. Чисельність штатних одиниць центрального та регіональних органів управління разом було встановлено 2,2 %, а структур забезпечення – 16,7 % від загальної штатної чисельності особового складу. Основний потенціал сил і ресурсів спрямовано у підрозділи безпосередньої охорони кордону, де було зосереджено 81,1% посад. Відповідно до закону введено ряд посад працівників, на які, за службовими обов'язками, покладено завдання з безпосередньої охорони державного кордону. Скориговані зони відповідальності регіональних управлінь і органів охорони кордону.

Оновлено керівний склад регіональних управлінь, органів і підрозділів охорони державного кордону. З метою приведення системи підготовки особового складу у відповідність до правоохоронних функцій здійснено корегування навчального процесу у Національній академії Державної прикордонної служби, напрацьовано складові галузевого стандарту вищої освіти за новим напрямом підготовки офіцерів – „Охорона та захист державного кордону”.

Відповідно до оновленого законодавства у сфері охорони державного кордону, на виконання рішень Президента і Уряду України щодо докорінного поліпшення протидії організованій злочинності на кордоні, з урахуванням міжнародного досвіду трансформуються підходи до організації охорони кордону. В основу цього покладено перехід від військових методів служби до так званих поліцейських форм та способів діяльності. Сформовано дві взаємопов'язані системи – збирання та здобування інформації та їх реалізації. Значно розширено коло прикордонників, які можуть здійснювати оперативно-розшукову діяльність, здобувати інформації негласними методами.

Результати оперативно-службової діяльності у 2004 році, який був першим роком охорони кордону силами оновленого прикордонного відомства, свідчать про те, що мета реформування – підвищення ефективності виконання покладених завдань у сфері забезпечення національної безпеки на кордоні досягнута.

Значний обсяг закріплених Законом України “Про Державну прикордонну службу України” повноважень цього правоохоронного органу спрямований на виконання однієї з основних функцій – протидії незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів. Реформування прикордонного відомства та надання законом нових повноважень дало змогу підняти на новий рівень протидію незаконній міграції, про що свідчать об'єктивні статистичні дані за I квартал 2005 року. Кількість незаконних мігрантів, виявлених органами охорони державного кордону порівняно з аналогічним періодом 2004 року, збільшилася у 1,3 разу, і становить 2671 іноземець, у тому числі з країн міграційного ризику – 738 осіб. З них 1795 іноземців не пропущено через державний кордон у пунктах пропуску, 606 осіб затримано під час спроби незаконного переміщення через кордон, 262 особи затримано за порушення правил перебування в Україні.

За результатами співбесід у пунктах пропуску через невідповідність справжньої заявленої мети поїздки відмовлено у в'їзді в Україну 1711 іноземцям – потенційним незаконним мігрантам. Органами охорони державного кордону прийнято 1253 рішення про видворення іноземців-правопорушників (у добровільному порядку – 1233, у примусовому – 20) відносно 241 особи з країн міграційного ризику та 1012 осіб з інших країн. З них за межі України виїхала 931 особа, що становить 74% від прийнятих рішень.

Порушено 27 кримінальних справ за організацію незаконного переміщення осіб через

державний кордон. За порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон, притягнуто до адміністративної відповідальності 494 іноземця. Відповідно до закону у 121-му випадку притягнуто до відповідальності за переміщення через державний кордон пасажирів-іноземців чи осіб без громадянства без документів для в'їзду в Україну на загальну суму 479580 грн.

З метою вдосконалення організаційно-правового механізму протидії незаконній міграції вважається доцільним наділити прикордонне відомство повноваженнями у вирішенні питань оформлення документів іноземцям для відвідування України, продовження терміну перебування в Україні іноземців, прийняття рішень щодо скорочення іноземцям терміну перебування в державі.

З минулого року західна ділянка державного кордону України стала кордоном України з державами-членами ЄС, їх “зовнішнім” кордоном. Це покладає на прикордонне відомство України додаткові зобов'язання та підвищену відповідальність перед українським народом, Президентом України у зв'язку з курсом на європейську інтеграцію та з прагненням України вступити до ЄС. Питання надійності охорони кордону (нині – на заході, згодом – на сході) поряд з рівнем демократії в нашому суспільстві, динамікою розвитку економіки є одним із пріоритетних для вступу України до Європейського Союзу.

За періодом реформування прикордонної служби з військового формування у правоохоронний орган, який завершується, має слідувати період його подальшого розвитку з метою забезпечення нової якості охорони кордону відповідно до стандартів ЄС. Високі стандарти ЄС у сфері охорони кордону та контролю за імміграційною ситуацією, які впливають з положень Шенгенської угоди – це стандарти надійності охорони кордону поза пунктами пропуску (“зеленого кордону”), та прикордонного (або за західною термінологією – “імміграційного”) контролю в пунктах пропуску.

Це враховано під час опрацювання Адміністрацією Держприкордонслужби проекту Концепції розвитку Державної прикордонної служби на період 2005-2015 років та проекту відповідної програми, які незабаром будуть подані до Кабінету Міністрів України.

Питання адаптації служби цивільного захисту

Запобігання виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, ефективна ліквідація їх наслідків, є одним з головних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Це завдання визначено Законом України "Про правові засади цивільного захисту", актами Президента України та відповідними рішеннями Уряду.

Метою державної політики у сфері природної та техногенної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру є забезпечення гарантованого захисту життя і здоров'я людей, земельного, водного і повітряного простору, об'єктів виробничого і соціального призначення у допустимих межах показників ризику, критерії яких встановлюються для конкретного періоду розвитку з урахуванням вітчизняного та світового досвіду у цій галузі, а також питання захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, зокрема і його соціальна складова.

Безпосередня реалізація цієї політики є *головним призначенням Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.*

Природно-техногенна ситуація в Україні залишається напруженою, а в ряді її складових і в окремих регіонах країни – загрозовою.

Моніторинг природної та техногенної безпеки впродовж останніх років підтверджує тенденцію до збільшення потенційних ризиків у галузі цивільного захисту.

У цьому аспекті набувають своєї практичної ваги питання прогнозування та запобігання *надзвичайних ситуацій техногенного характеру.* Досвід підтверджує, що необхідно насамперед проводити постійний *моніторинг* найнебезпечніших об'єктів:

- складів з боєприпасами, сховищ компонентів ракетного пального;
- підприємств гірничо-видобувного комплексу;
- ядерних реакторів, в тому числі науково-дослідних;
- гідротеплоелектростанцій;
- хімічних виробництв, що використовують високотоксичні речовини;
- інженерних споруд (дамб, мостів) тощо.

Відомо, що Міжнародна організація цивільної оборони у 1997 році проголосила свою пріоритетну діяльність як діяльність у рамках міжнародного гуманітарного права.

МНС України в процесі адаптації служби цивільного захисту розглядає в сфері захисту людини такі рівні:

- людина;
- державу;
- світове співтовариство.

На рівнях людина-держава на сучасному етапі одним із основних завдань є забезпечення навчання питаням безпеки життєдіяльності усього населення держави (починаючи з дошкільних закладів). Як результат, на кінцевому етапі кожна людина повинна вміти:

- дотримуватися правил безпеки життєдіяльності;
- вміти надавати першу допомогу;
- застосувати найпростіші засоби захисту;
- передбачати та запобігати потенційним ризикам та загрозам.

Виходячи з цього, один із основних напрямів діяльності Міністерства полягає в тому, щоб кожна людина була обізнана з питань безпеки життєдіяльності, відчувала себе захищеною, як кажуть, уміла захистити "Самого себе від себе".

Курс нашої держави на європейську інтеграцію вимагає приведення сил і засобів

захисту населення та територій до європейських стандартів. У цьому контексті Міністерством з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи з 2003 року виконується складне завдання – перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони на Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту, що є невійськовою державною службою особливого характеру.

Основною метою удосконалення чинної системи цивільного захисту України є підвищення ефективності захисту населення і територій, адаптація державної системи запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру до європейських стандартів, більш ефективне використання бюджетних коштів.

На сьогодні Служба цивільного захисту дедалі більше набуває соціальної значимості. Збереження життя людини та навколишнього середовища – **голове завдання діяльності служби**.

Світовий досвід, а також досвід нашої держави показує, що ризики військового та мирного часу значно схожі між собою, а методи захисту населення і зовнішнього середовища практично ідентичні, тому необхідно створити уніфіковану систему, що базується на єдиних принципах побудови. Ця система має вирішувати весь комплекс завдань з протидії надзвичайним ситуаціям як у мирний час, так і в особливий період. Тим самим створення **єдиної системи запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру є для нас надзвичайно важливий напрям діяльності**.

Створюючи нову систему, необхідно подумати про принципи її будівництва. Можливо, доцільно відійти від територіально-виробничого принципу і перейти до територіального принципу формування системи. Наявними силами і засобами зараз неможливо перекрити всі потенційно небезпечні об'єкти в державі.

Система має будуватися за принципом стратегічної мобільності, а саме – під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації сили Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту повинні бути у визначений час і у визначеному місці для виконання завдань.

Як і у військовому мистецтві, дієва розвідка є запорукою перемоги над ворогом у бою, так і прогнозування надзвичайних ситуацій має бути одним із головних пріоритетів діяльності служби цивільного захисту. Це запорука оперативного і ефективного реагування на них. Підтвердженням цього є те, що Указом Президента України до складу МНС передана Державна гідрометеорологічна служба, що дасть змогу ефективніше і оперативніше використовувати її прогнози.

Аналіз надзвичайних ситуацій останніх років свідчить, що найбільші збитки населенню і державі завдають **надзвичайні ситуації (НС) природного характеру**. Так, матеріальні збитки, завдані народному господарству НС техногенного та природного характеру, оцінюються сумою близько 5 млрд. грн., при цьому близько 4,5 млрд. грн. (90%) цієї суми становлять збитки від надзвичайних ситуацій природного характеру.

Отже, можна зазначити, що на надзвичайні ситуації техногенного характеру, на їх виникнення та локалізацію найбільше впливає **людський чинник**. Аварія на ЧАЕС, 19-ту річницю якої відзначали 26 квітня, найяскравіше цьому підтвердження. Людина постає як двозначна величина, що може стати як чинником виникнення надзвичайної ситуації, так і може запобігти їй. У зв'язку з цим набуває великого **значення створення ефективно діючої системи підготовки** фахівців нової служби, яка була б повністю інтегрована у державну систему вищої освіти і відповідала європейським стандартам.

У контексті цього питання Президент України поклав на Міністерство надзвичайних ситуацій функції Державного комітету України з нагляду за охороною праці. Це дасть можливість зосередити в рамках Міністерства значні важелі протидії виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

Таким чином, серед **першочергових завдань** діяльності Міністерства з адаптації служби цивільного захисту найпріоритетнішими є такі:

розвиток фундаментальних наукових основ техногенної сфери, математичне

моделювання аварій, катастроф, проведення глибокого аналізу з виявленням потенційних загроз та ризиків;

напрацювання дієвих упереджувальних заходів впливу на діяльність людського фактора, який може бути одним із чинників виникнення надзвичайних ситуацій та одночасно бар'єром на їх шляху;

забезпечення принципу недопущення надзвичайних ситуацій шляхом введення нових економічних механізмів регулювання техногенної сфери і підвищення техногенної безпеки.

Важливими є також заходи, які передбачає здійснити Міністерство з метою адаптації служби цивільного захисту:

удосконалення законодавчої нормативної бази, що базується на Концепції ризиків;

удосконалення єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;

суворий та дієвий контроль над бюджетними асигнуваннями на місцевих рівнях стосовно орієнтування направленості їх на мінімізацію потенційних ризиків;

перехід на безперервну та сертифіковану систему підготовки і перепідготовки кадрів з проблем природної та техногенної безпеки (від школи до ВУЗу включно);

забезпечення надійного соціального захисту працівників.

Разом з тим практична робота щодо виконання вищезазначених першочергових заходів з метою адаптації Служби цивільного захисту до вимог сьогодення висвітлює низку проблемних питань, які потребують вирішення на державному рівні:

недостатнє фінансування. Необхідно знайти збалансований підхід для виділення, розподілу та використання бюджетних і позабюджетних коштів на заходи, пов'язані із запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій. Грошовий еквівалент цієї суми визначити неможливо. Конституцією України визнано безпеку людини, її життя і здоров'я найвищою соціальною цінністю.

На сьогоднішній день виконання Державної програми без відповідного фінансового забезпечення та прийняття необхідних законодавчих і нормативно-правових актів призвело до часткового перекладання функцій військ Цивільної оборони України на підрозділи Державної пожежної охорони, які без відповідних структурних змін, забезпечення необхідною технікою та обладнанням, удосконаленням фахової підготовки особового складу не повною мірою спроможні забезпечити виконання усього спектра завдань цивільного захисту.

Організаційно-штатна структура створених минулого року на базі військових частин Цивільної оборони України регіональних та територіальних рятувальних загонів, їх кількість не передбачає масштабного залучення особового складу загонів та не дає можливості нарощування зусиль під час тривалих аварійно-рятувальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного та регіонального рівня.

Існує нагальна необхідність *матеріально-технічного переоснащення* на рівні європейських стандартів.

Посилення науково-дослідницького забезпечення діяльності у сфері запобігання надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Вирішення соціального блоку питань особового складу створюваної оперативно-рятувальної служби цивільного захисту.

Розв'язання житлової проблеми. Обсяги виділених коштів на будівництво житла з урахуванням інвестицій щорічно зменшується.

Безперечно, **це найболючіша соціальна проблема.**

Результатом реформування, адаптування та розвитку системи служби цивільного захисту буде створення ефективної моделі єдиної системи цивільного захисту з метою запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру та підвищення рівня безпеки життя та здоров'я людей.

Досягнення цієї мети, розвитку системи цивільного захисту дасть змогу створити на

території України сучасну систему оповіщення, здійснювати постійний моніторинг, прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій і на цьому підґрунті своєчасно розробляти та реалізовувати систему заходів із їх запобігання та ліквідації.

Завершуючи свій виступ, хочу сказати, що, незважаючи на певні труднощі, практична реалізація заходів із реформування Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, визначених Законом України "Про правові засади цивільного захисту", та іншими актами здійснюється планово і організовано, без втрати готовності до дій за призначенням.

2.4. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА СИСТЕМИ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

М. Г. ВЕРБЕНСЬКИЙ

Основні напрями реформування органів внутрішніх справ. Проблеми боротьби з корупцією

Розбудова демократичної правової держави як пріоритетний напрям державної політики вимагає приведення у відповідність до нових реалій життя *правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування всіх державних інституцій.*

Незважаючи на зусилля, що вживаються правоохоронними органами, насамперед – органами внутрішніх справ, криміногенна ситуація залишається складною. Корупція та хабарництво стали загрозою національній безпеці держави.

Суспільство негативно оцінює наявні факти втручання міліції в політичні процеси, незаконного сприяння окремим суб'єктам господарювання, поборів, корупції та інших порушень закону з боку деяких працівників органів внутрішніх справ, які протиставляють свої особисті інтереси виконанню службових обов'язків.

Ми усвідомлюємо стурбованість Президента України, зумовлену тим, *що послаблення протидії кримінальному тиску може призвести до зневір'я людей у справедливість здійснюваних суспільно-економічних та політичних перетворень у державі та істотно впливати на авторитет влади.*

У таких умовах питання **реформування системи Міністерства внутрішніх справ**, приведення її у відповідність до суспільних потреб і об'єктивних можливостей, що склалися, має політичне значення. Від результатів такої реформи значною мірою залежить успіх демократичних перетворень, що здійснюються в Україні.

Оптимізацію структури МВС планується здійснити шляхом:

реформування структурних ланок органів внутрішніх справ відповідно до реформ у державі;

чіткого визначення функціональних обов'язків та повноважень усіх служб МВС та їх структурних підрозділів;

усунення дублювання та паралелізму в роботі окремих служб;

запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру території обслуговування.

Метою реформування системи МВС є формування і втілення в *життя такої моделі, яка забезпечила б здійснення* покладених на неї Конституцією України та чинним законодавством *функцій з охорони життя, здоров'я, прав і свобод громадян, захисту суспільних та державних інтересів.*

Ця модель, при її втіленні, має відповідати, з одного боку, чинному законодавству, нормам міжнародного гуманітарного права та європейським стандартам правоохоронної діяльності, а з другого – інтересам громадян України, суспільства та держави загалом.

Принциповими завданнями реформування системи МВС є:

ефективна взаємодія з населенням;

створення реальної системи громадського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ;

прозорість, відкритість та гуманістична спрямованість функціонування органів внутрішніх справ;

забезпечення інтеграції у Європейське Співтовариство, вихід на кращі європейські

та світові стандарти правоохоронної діяльності.

Пріоритетним напрямом кадрової роботи ми вважаємо поступове доведення штатної чисельності органів внутрішніх справ до рівня науково обгрунтованих нормативів, якісне поліпшення системи відбору і підготовки кадрів, удосконалення нормативно-правової бази, а також інформаційного забезпечення кадрових процесів. Передбачається впровадити систему контрактного і конкурсного прийняття на службу в органи внутрішніх справ, новий порядок і умови проходження служби, удосконалити кваліфікаційні вимоги до кандидатів і працівників, підвищити ефективність системи службової, бойової, фізичної та морально-психологічної підготовки особового складу.

Однією із складових реформування системи МВС є оптимізація структури органів внутрішніх справ, зменшення управлінських ланок, скорочення чисельності керівного складу з одночасним підвищенням відповідальності за стан справ кожного працівника.

Зважаючи на зростання нелегальної міграції, на часі створення підрозділу громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у Державній міграційній службі, що діятиме у складі МВС та здійснюватиме єдину державну політику у сфері міграції.

З метою запровадження нової системи відомчого підпорядкування всіх слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України, забезпечення процесу реорганізації і проведення структурних змін у системі досудового слідства органів внутрішніх справ на базі Головного слідчого управління Міністерства внутрішніх справ, доцільно було б утворити у складі Міністерства Слідчий комітет МВС як урядовий орган державного управління. Створення такої системи забезпечить дотримання вимог Кримінально-процесуального кодексу України щодо процесуальної незалежності працівників слідства, розширить права керівників органів досудового слідства у вирішенні питань кадрового та матеріально-технічного забезпечення підпорядкованих підрозділів.

У загальному контексті європейського вибору України відбуватиметься також реформування внутрішніх військ, враховуючи досвід функціонування аналогічних формувань держав – членів НАТО та Європейського Союзу. На їх базі планується створити нову модель мобільного і всебічно укомплектованого військового формування правоохоронного типу – **Республіканську (Національну) гвардію**. У подальшому планується повністю перейти на комплектування цього формування військовослужбовцями за контрактом.

З метою реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, забезпечення гласності й відкритості в роботі необхідно продовжити формування в МВС *дорадчо-консультативних рад* сприяння діяльності органів внутрішніх справ та громадського контролю.

Доцільною вбачається ідея спрямування та координації діяльності прикордонної та пожежної служб через Міністра внутрішніх справ.

Пропоновані новації забезпечать комплексний підхід до впорядкування системи МВС та механізмів управління її структурними ланками на найближчу (2005 р.) і віддалену (2010 р.) перспективи. Протягом цього періоду очікується загальне підвищення результативності функціонування системи МВС, реалізація очікувань суспільства щодо стабілізації криміногенної обстановки.

Виконання завдань реформування системи МВС *вимагає належного законодавчого забезпечення*. Наші зусилля спрямовані на розробку та прийняття низки таких основних законодавчих актів, як:

**Кримінально-процесуальний кодекс (нова редакція);
проектів законів України:**

Про органи внутрішніх справ;

Про статус та процесуальні і соціальні гарантії слідчих;

Про Республіканську (Національну) гвардію України; МВС України

Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про організаційно-правові основи

боротьби з організованою злочинністю".

Сподіваємося на плідну співпрацю з народними депутатами України, профільними комітетами Верховної Ради України, громадськістю для успішного врегулювання проблем діяльності Міністерства внутрішніх справ.

РОЗДІЛ 3

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВИХ ВІДНОСИН. ЗМІЦНЕННЯ ЗАКОННОСТІ У ВОЄННІЙ ТА БЕЗПЕКОВІЙ СФЕРАХ

Г.К. КРЮЧКОВ

Основні напрями законодавчого забезпечення реформування у сфері оборони і безпеки України

Сьогодні у нас є підстави сказати, що в Україні створено сучасну правову базу у сфері оборони, яка ґрунтується на Конституції. За час після проголошення незалежності України Верховною Радою багато зроблено в плані законодавчого забезпечення реформування у цій сфері.

На жаль, ми не можемо сказати цього про сферу безпеки, хоча і тут створено чимало цікавих, модерних законів. Це, насамперед, закони про основи національної безпеки, про розвідувальну діяльність, про контррозвідку, про боротьбу з тероризмом та інші. Це наш позитив.

Але нині у законотворчій роботі в оборонній та безпековій сферах ще залишається чимало проблем, на яких слід зупинитися окремо.

Перше. Ми не домоглися того, щоб усі заходи, пов'язані з реформуванням Збройних Сил, інших складових Воєнної організації, безпекових структур, відбувалися у правовому полі. Так було при президентстві Леоніда Кучми. Таке становище зберігається, на жаль, і тепер. Наведу кілька прикладів, щоб було зрозуміло, що нас непокоїть.

Реформування Збройних Сил України включає в себе багато аспектів, і один із них, мабуть, найскладніший і найважчий – це скорочення їх чисельності. Не треба бути військовим, щоб розуміти, що звільнити з армії за один рік 75 тисяч осіб – не проста справа. Цього року передбачено скоротити Збройні Сили ще на 40 тисяч осіб.

За Конституцією, чисельність Збройних Сил, Служби безпеки, як й інших військових формувань, затверджує Верховна Рада України. На жаль, це нерідко відбувалося без або, скажемо трохи м'якше, до прийняття відповідних законів, що породжувало чималі труднощі. До того ж, це було порушенням Конституції України. Так сталося і цього року.

Як керівник профільного Комітету, вважаю негативним й те, що чисельність і розміри скорочення Збройних Сил затверджуються лише на рік, а не на п'ять років, як було раніше. Такий складний соціальний організм, як Збройні Сили, повинен мати перспективу, подібні масштабні акції мають здійснюватися дуже виважено, з урахуванням усіх чинників. Так буває не завжди.

І ще один важливий момент. Під час виборчої кампанії деякі політики зробили заяви про те, що ми перейдемо з 18-місячного терміну строкової служби на 12-місячний. Закон з цього питання Верховна Рада України ще не прийняла, не було навіть внесено до Верховної Ради відповідного законопроекту, але оголошується, що ця проблема вже розв'язана, а отже, виконано передвиборну обіцянку. Це неповага до закону, до Верховної Ради, порушення Конституції України.

Має бути визначено законом і рішення про перехід на контрактну систему комплектування Збройних Сил не до 2015 року, як планувалося раніше, а до 2010. Проект закону з цього питання до Верховної Ради також поки що не внесено.

Сім місяців існує поза законом Служба зовнішньої розвідки України. За Конституцією, будь-яке військове формування (а СЗР – це військове формування) може бути створено тільки законом. Президент України Л.Кучма у вересні минулого року видав Указ про створення цієї Служби. Довелося письмово звертати увагу Президента на порушення

Конституції, на те, що потрібно було передусім внести у Верховну Раду проект закону про створення Служби зовнішньої розвідки, і після того, як він був би прийнятий, здійснювати заходи щодо створення цієї структури. Президент Л.Кучма прислухався: вніс відповідний законопроект. Але з об'єктивних причин він не був розглянутий. Змінився Президент, і сьогодні нова влада має внести новий проект. Я, може, так різко і не говорив би про це, якби це був епізод. На жаль, це стало системою у державі, яка проголосила себе правовою і демократичною.

За нашою Конституцією, чисельність Збройних Сил, Служби безпеки, інших силових структур затверджує Верховна Рада. Минуло майже 9 років з часу прийняття Конституції, але до цього часу до Верховної Ради не внесено подання про затвердження чисельності Служби безпеки України, Державної служби охорони. Чому?

Серйозною проблемою є й те, що досі не розроблено новий закон про органи державної безпеки. Закон про Службу безпеки України, який було прийнято у 1992 році, не відповідає сучасним вимогам і діє тільки в частині, що не суперечить Конституції України.

У суспільстві викликало негативну реакцію видання Президентом В.Ющенком Указу про деякі питання роботи Ради національної безпеки і оборони України, яким, по суті, створено інститут заступника Президента України.

За Конституцію, Президент видає укази лише на підставі і на виконання законів. Якщо Президент вважав за необхідне уточнити чи змінити повноваження РНБОУ і її Секретаря, визначені Законом про РНБОУ, то потрібно було подати до Верховної Ради України проект відповідного закону, а потім, після прийняття Закону, вирішувати всі інші питання. Цього не було зроблено. Це саме стосується і заснування такої посади, яка Конституцією не передбачена, як Державний секретар України.

Те, що ми не домоглися, щоб усі заходи з реформування Збройних Сил, інших складових Воєнної організації, безпекових структур здійснювалися у правовому полі, – це, повторюю, серйозний недолік у нашій роботі.

Друге. Гострою залишається проблема фінансування потреб оборони. У виступах учасників Конференції вже відмічалось, що українська Конституція надає парламенту і, тим більше, парламентським комітетам обмежені можливості для формування Бюджету держави і здійснення контролю за його виконанням. Бюджет, згідно з Конституцією України, розробляє Уряд. Але засоби впливу на розв'язання проблем, пов'язаних з фінансуванням потреб безпеки і оборони держави, є. За Законом про Раду національної безпеки і оборони України, проект оборонного бюджету має розглядати Рада. Її компетенція визначати політику, лінію щодо того, як має фінансуватися ця сфера. За попереднього Президента нашому Комітету довелося докласти зусиль, щоб Рада національної безпеки та оборони розглянула проект бюджету. Правда, прийняте нею рішення, по суті, проігнорував Уряд.

А що ми маємо нині? За попередньої влади був прийнятий Державний бюджет на 2005 рік, затверджені видатки на реформування силових структур. З огляду на скрутну фінансову ситуацію в державі, з його показниками, в основному, можна було погодитись. Але нова влада відкоригувала раніше прийнятий бюджет: були скорочені видатки, призначені для вирішення найгостріших, найболючіших проблем – реформування і розвиток Збройних Сил, оснащення їх бойовою технікою і озброєнням, збереження у пожежовибухобезпечному стані боєприпасів, їх утилізація, будівництво житла та інше.

Недостатнє фінансування протягом багатьох років сфери оборони призводить до тяжких наслідків: усім відомі вибухи боєприпасів на військових складах в Артемівську та Новобогданівці. Вкрай тяжкою залишається ситуація на інших базах збереження боєприпасів.

Третє. У зв'язку з реформуванням силових структур на одне з перших місць постають соціальні аспекти. Це надто важлива сфера. Саме завдяки тому, що Верховна Рада України торік прийняла закони, спрямовані на розв'язання соціальних проблем військових, вдалося не допустити загострення ситуації в суспільстві. Але й на сьогодні залишається

багато невирішених проблем. Ми обмежені в можливостях. Наш військовослужбовець за контрактом отримує заробітну платню десь близько 80 доларів на місяць, тоді як у Польщі у 10 разів більше. Так що думати і тут є над чим.

Позиція Комітету у цих питаннях дуже жорстка. Коли Уряд при перегляді Бюджету-2005 зробив спробу обмежити гарантії соціального захисту військовослужбовців, ми зайняли тверду позицію і не допустили звуження гарантій.

Третє. Проблема парламентського контролю. Кілька загальних думок. Силова сфера специфічна, особливо безпекова. Верховна Рада України прийняла Закон "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави". Небагато держав у світі мають такий закон. Підготовка цього Закону – це результат нашої спільної роботи з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами.

Але це – рамковий закон. Він створює правові умови впливу на забезпечення максимально можливої відкритості у діяльності держави в питаннях безпеки і оборони. Однак на таку сферу, як безпекова, вплив цього Закону ще не досить ефективний. Напевне, у Верховній Раді України слід було б мати спеціальний, окремий комітет, який би займався питаннями безпеки, розвідувальних, контррозвідувальних органів, що дало б можливість спеціалізувати контроль, зробити його більш професійним і ефективним. Зараз ми цього зробити не зможемо, бо повноваження Верховної Ради України нинішнього скликання завершуються. Скоріш за все, передамо цю проблему своїм наступникам у спадок.

Четверте. В Україні започатковано процес реформи системи політичної влади. Йдеться про істотний перерозподіл повноважень між Президентом, Парламентом, Урядом з урахуванням досвіду демократичних європейських держав. Я не знаю, чи відбудеться реформа. Після останнього інтерв'ю Президента України у мене склалося враження, що Президент став на бік тих, хто не хоче цієї реформи. Але, якщо реформа відбудеться, то у парламенті буде створено коаліцію, яка формуватиме уряд, відповідатиме за його роботу. У чому, в такому разі, полягатиме парламентський контроль, зокрема над силовими структурами?

Під час недавнього візиту до Великої Британії я запитав британського колегу про те, як складаються відносини парламентського комітету з Міністерством оборони. Він напівжартома відповів, що відносини "ввічливо ворожі". Тобто, здійснюючи контроль над силовими структурами, комітети мають бути, з одного боку, коректними, а з другого – жорсткими. Чи здатні ми на це при нашому менталітеті й при нашому розумінні місця парламенту в цьому процесі? Це – проблема для роздумів. Мабуть, уже час ґрунтовно заглиблюватися в цю проблему і бути готовими до її розв'язання.

Наш Комітет налаштований на активну конструктивну роботу. Хочу висловити вдячність Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, особисто його директору пану Вінклеру, доктору Філіппу Флурі за співпрацю, за допомогу і ще раз наголосити на тому, що для нас досвід зарубіжних друзів із законодавчого забезпечення реформування у сфері оборони і безпеки України є дуже важливим.

Б.П. АНДРЕСЮК

Актуальні питання впровадження цивільного демократичного контролю і забезпечення відкритості у військовій організації України

Питання цивільного демократичного контролю є ключовим для розвитку сучасної держави. Україна, задекларувавши своє прагнення будувати демократичне громадянське суспільство, приділятиме багато уваги контролю над Воєнною організацією держави. Нова українська влада проголосила прагнення будувати демократичне громадянське суспільство, спираючись на норми права. Без організації демократичного контролю над силовими структурами, побудова правової держави практично неможлива. Україна залишається державою з однією з найбільших у Європі армій, чисельними органами правопорядку, загалом вельми розгалуженою Воєнною організацією, їх демократичне функціонування є запорукою подальшого інтегрування України до європейських інституцій.

Треба відзначити, що ще 19 червня 2003 року набрав чинності Закон України „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави“. На мій погляд, тогочасна влада була змушена піти на істотні поступки законодавцям, оскільки не мала змоги більше протистояти тиску як міжнародної спільноти, так і зацікавлених у створенні цивілізованої нормативної бази законодавців.

Цей закон став плодом зусиль депутатів – членів Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки та оборони, а також залучених фахівців та експертів. Не можу не відзначити доволі скептичне ставлення тогочасного керівництва Міністерства оборони до необхідності розробки та прийняття цього нормативного акту. На жаль, часом цей скепсис переростав у прагнення завадити розробці та ухваленню цього закону. Хочу зазначити, що розробниками закону були використані окремі положення модельного законопроекту про парламентський контроль над воєнною організацією, підготовленого Парламентською асамблеєю Співдружності Незалежних Держав, який пройшов відповідну експертизу у Женевському центрі з питань цивільного та демократичного контролю над Збройними силами.

Окрім того, ще на стадії розробки законопроект був обговорений учасниками міжнародних "круглих столів", що проводилися у Верховній Раді України у 2001 році, і отримав позитивну оцінку. Очевидно, що унормування цивільного контролю над Воєнною організацією було зумовлено наступними чинниками.

По-перше, існувала необхідність привести законодавство України у відповідність до міжнародних правових нормам. Наприклад, закон відповідає рамковому документу програми "Партнерство заради миру" та кодексу поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки, в якому проголошується, що держави-учасниці розглядають демократичний і політичний контроль над військовими і воєнізованими силами, силами внутрішньої безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією як незмінний елемент стабільності й безпеки. Перекоаний, що це відповідає інтересам сучасної України.

Нагадаю, що наша держава взяла на себе зобов'язання щодо забезпечення й підтримки ефективного, демократичного та прозорого керівництва і здійснення контролю над своїми військовими і воєнізованими силами та силами безпеки з боку конституційно встановлених органів влади, які мають демократичну легітимність. І у даному випадку закон „Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави" має важливе, пролонговане в часі значення.

По-друге, існувала нагальна потреба законодавчо збалансувати обсяги повноважень різних гілок влади і суспільства загалом, що сприяє ефективному розв'язанню військово-політичних проблем сучасної України та оточуючого її середовища безпеки. Україна, що

прагне бути одним з центрів стабільності та безпеки у Європі, цілком логічно доклала зусиль для законодавчого забезпечення прозорих принципів управління та розвитку Воєнної організації.

По-третє, прийняття закону дало змогу впорядкувати військово-цивільні відносини, пов'язані з реформуванням Збройних Сил України та інших військових формувань. Ухвалений закон створив підвалини нормативної бази для здійснення ефективного контролю як з боку парламенту, так і з боку громадськості та окремих громадян, які є платниками податків і на кошти яких утримуються силові структури, що підпадають під визначення Воєнної організації. Це відповідає загальним демократичним стандартам та світовій практиці.

По-четверте, прийняття закону „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” дало можливість забезпечити дотримання прав військовослужбовця як рівноправного члена громадянського суспільства. Якщо врахувати той факт, що впродовж десятиріч права людини у погонах не захищалися належним чином, можна сказати, що Україна зробила значний крок уперед.

Але і сьогодні актуальним залишається питання – чи працює закон „Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави” у повному обсязі? Як впроваджуються його положення представниками влади? Мушу констатувати, що сьогодні норми закону виконуються далеко не в повному обсязі, на що є об'єктивні та суб'єктивні причини.

Хочу зазначити, що за чотири останніх роки в Україні змінився вже четвертий міністр оборони, такі самі зміни відбулись і в інших силових структурах. На жаль, у силових міністерствах та відомствах склалася практика, коли відставка першої особи традиційно тягне за собою звільнення не лише управлінської верхівки відповідної структури, а й середньої ланки управління. Це практично призводить до гальмування процесів реформування Збройних Сил України та інших складових Воєнної організації нашої держави.

Мушу констатувати, що нині Верховна Рада України як контролюючий суб'єкт, що входить до системи цивільного демократичного контролю над Воєнною організацією, практично відсторонена від можливості впливати на кадрові питання у силових структурах. Поза процесом обговорення персонального складу керівництва структур, що входять до складу Воєнної організації України, опинився і профільний Комітет Верховної Ради.

На жаль, маємо реальну практику сьогодення, коли окремі міністри, які очолюють силові міністерства, з незрозумілих причин не вважають за потрібне розпочинати діалог із парламентаріями, які відповідають за формування політики у царині національної безпеки та оборони. На мою думку, відсторонення законодавчої гілки влади від контролю над Воєнною організацією абсолютно не відповідає демократичним принципам розвитку держави.

Відсутність ефективного діалогу між законодавчою та виконавчою гілками влади під час реформування Воєнної організації, істотного скорочення складу Збройних Сил України, переходу значної частини Воєнної організації на контрактну основу формування може призвести до суттєвих прорахунків, ціною яких стануть витрати Державного бюджету, гальмування процесу реформування Воєнної організації. Я переконаний, що кулуарні рішення у такій делікатній справі, як реформування Воєнної організації можуть спричинити якщо не не виправну шкоду, то усунути українське суспільство з магістрального шляху демократизації та побудови громадянського суспільства.

Відсторонення законодавців від процедури цивільного контролю над діяльністю Воєнної організації негативно позначилося на розв'язанні соціальних проблем військовослужбовців, членів їхніх сімей та військових пенсіонерів. Часта зміна керівництва міністерства оборони призводила до безрезультатного пошуку винних у корупційних діях, тоді як обсяг проблем останнім часом лише збільшувався.

З метою посилення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод громадян-військовослужбовців, пенсіонерів з числа військовослужбовців та членів їх

сімей законом „Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією і правоохоронними органами держави" передбачено запровадження посади представника уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців, який має призначати Верховна Рада України. Це новий інститут для України, він ефективно функціонує в багатьох країнах сталої демократії.

На жаль, маю констатувати, що в нашій державі, попри наближення другої річниці ухвалення відповідного закону, посада представника омбудсмена з питань прав військовослужбовців так і не створена. Це викликає занепокоєння через ескалацію соціальної напруженості всередині військової організації, збільшення нерозв'язаних проблем. Зокрема, питання оптимізації обсягів грошового утримання військових пенсіонерів, які вийшли на пенсію до 1992 року, сьогодні далекі від ефективного вирішення, і це негативно позначається на атмосфері у Збройних Силах та інших структурах, що входять до складу військової організації держави. Переконали, що лише прозорий та відповідальний діалог між владою та громадянами, спроможний якісно змінити стан справ в українському війську, правоохоронних органах, врегулювати існуючі проблеми та суперечності не допустити виникнення нових.

Зараз у черговий раз практично з нуля розпочато процес реформування Збройних Сил України, який сьогодні страждає на однобічність. Функції законодавчого органу у нинішніх умовах зведено виключно до затвердження граничної чисельності Збройних Сил України, тоді як основні питання реформування Військової організації вирішуються здебільшого президентськими указами. Хочу наголосити, що відсторонення Верховної Ради України, громадських організацій від процесу реформування Збройних Сил значно зменшує його ефективність.

Така сама ситуація і в інших силових структурах. Хочу від імені Комітету з питань національної безпеки та оборони Верховної Ради України привернути увагу до того, що до цього часу відповідно до Конституції України не затверджено структуру та чисельність Служби безпеки України, що не відповідає принципам демократичного цивільного контролю над Військовою організацією. Сподіваюся, що це питання буде вирішено вже найближчим часом.

Разом з цим не можу не відзначити, що протягом останніх місяців значно зросли відкритість та прозорість у відносинах між Військовою організацією та суспільством, зникло раніше існуюче відчуження між силовими структурами та засобами масової інформації. Відкритість Збройних Сил та силових структур дає змогу їм утримувати гідні позиції у рейтингу суспільної довіри попри те, що у суспільстві поки відсутня критична маса громадян, зацікавлених у забезпеченні демократичного цивільного контролю над Військовою організацією.

Необхідно здійснити ряд кроків, що цілком відповідають нормам закону „Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією і правоохоронними органами держави". Насамперед, це підвищення ролі парламентського контролю над Військовою організацією до рівня, прописаного у законі. Законодавці повинні активніше впливати на кадрову політику у силових структурах, сподіваюся, що це відбудеться після набрання чинності положень політичної реформи. Затвердження програм реформування Збройних Сил України Верховною Радою України має відбуватися разом з ухваленням відповідного проекту Державного бюджету, що дасть змогу підвищити їх ефективність/реальність.

Доцільним виглядає і створення Білої книги про Військову організацію, зміст якої має відображати погляди вищого державного керівництва на шляхи розвитку Військової організації, надати суспільству докладну інформацію про шляхи її розбудови та стратегію подальшого розвитку. Доцільно закріпити функції цивільних організацій, наприклад, Комітету солдатських матерів, неурядових громадських організацій, що досліджують різні аспекти діяльності Військової організації, законодавче, дозволити їм виступати в ролі експертів та радників як представників виконавчої, так і законодавчої влади.

Потрібно також законодавчо закріпити перелік адміністративних посад у

Міністерстві оборони України та інших структурах Воєнної організації, що відповідають за служби забезпечення, планування та тилу, які повинні посідати цивільні особи.

Упровадження норм закону „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" стане лакмусовим папірцем для української влади, її готовності реформувати Збройні Сили та силові структури й розбудовувати демократичну державу.

На мою думку, у нових урядовців вистачить сил відійти від декларацій заради реальних дій щодо оптимізації розвитку українського суспільства та його важливої складової – Воєнної організації.

РОЗДІЛ 4
ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ
ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ
ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

О. В. САСЬКО

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНО -ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ
ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ
ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Відомо, що від ефективності соціальної політики залежить ставлення військовиків, громадян до впроваджуваних реформ, державності України, обороноздатності держави.

А економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі, знаходять свій природний прояв у Збройних Силах. Необхідно зауважити, що на самопочуття військовослужбовців найістотніше впливають реформи, що здійснюються у Збройних Силах України та реформи у сфері держави.

Проведені у 2003 році соціологічні опитування засвідчили, що **43%** військовослужбовців, які не підтримували скорочення чисельності армії, аргументували це тим, що воно проводиться без відповідної соціальної підтримки, перенавчання і працевлаштування військовослужбовців, звільнених з лав Збройних Сил України.

Тому впродовж 2003-2004 років було розроблено та прийнято закони України "Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей", „Про внесення змін до статті 12 Закону України „Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей". Тільки на розв'язання найгострішої житлової проблеми в останні роки було спрямовано п'ять спеціальних постанов Уряду.

Таким чином, було створено необхідну правову базу для цивілізованого, гуманного здійснення запланованих заходів із реформування українського війська. Спільними зусиллями Міністерства оборони, державних структур та Верховної Ради України були прийняті надзвичайно важливі закони, які сьогодні повною мірою розпочали діяти.

Вперше в історії під час реформування збройних сил створено систему додаткових соціальних гарантій, що дає змогу забезпечити гідний рівень життя військовослужбовцям, звільненим із військової служби. Останнім часом вжито низку заходів, спрямованих на поліпшення життєвого рівня військовослужбовців, забезпечення їх житлом.

Разом з тим слід визнати, що з прийняттям необхідних законів, постанов Уряду України завершився, хоча й дуже важливий, але лише перший етап в забезпеченні соціальних гарантій військовослужбовців. За ним розпочалася практична робота з реалізації законодавчої бази. Це вимагає об'єднання зусиль усіх структур державного, та, зокрема, військового управління, забезпечення неформального, конструктивного підходу до вирішення організаційних, фінансових та інших питань, які виникають сьогодні.

У чому полягає сенс істотних еволюційних зрушень у сфері соціально-правового захисту військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби та членів їх сімей?

По-перше, на сьогодні створено законодавчу базу та фінансове підґрунтя для ліквідації диспропорцій у пенсійному забезпеченні осіб, звільнених із військової служби. Частково проведено і триває поетапне збільшення розмірів окладів грошового забезпечення, з яких обчислюється пенсія. Заплановано, відповідно до Закону України „Про внесення змін

до Закону України „Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб”, починаючи із першого січня 2006 року, повністю ліквідувати таку соціальну несправедливість, як диспропорції у розмірах пенсій військовослужбовців, звільнених із військової служби у різні роки. Більше 80% військовослужбовців уже з 1 травня 2005 року отримують пенсії у повному обсязі.

По-друге, розроблені та реалізовані заходи щодо соціальної адаптації осіб, звільнених із військової служби. Спільними зусиллями Міністерства оборони України, Мінпраці, регіональних центрів перепідготовки і працевлаштування, громадських організацій, використовуючи бюджетні та позабюджетні кошти, нам вдалося зняти напругу у цій сфері. Виплати вихідної допомоги, допомоги по безробіттю, надання послуг з перепідготовки і працевлаштування здійснюються у необхідних межах.

Найбільш соціально значимою проблемою для військовослужбовців, які звільняються в процесі реформування Збройних Сил, є проблема *відсутності житла*. Нині на квартирному обліку у Збройних Силах України перебуває **45,5** тисяч безквартирних офіцерів і прапорщиків, більше половини з них орендують житло у власників приватних квартир.

Разом з тим залишаються не розв'язаними нормативно-правові і фінансово-економічні проблеми формування фонду службового житла, оренди, кредитування та компенсації витрат на його піднаймання.

Дотичним до цієї проблеми є процес конверсії колишніх військових об'єктів, реалізації нерухомого майна та обміну його на житло для військовослужбовців. Нині здійснено облік колишніх військових об'єктів, визначено їхню подальшу долю. На порядку денному розробка чіткої технології проведення конверсії з урахуванням міжнародного досвіду такої роботи. Також постає питання проведення передконверсійної підготовки об'єктів, що вивільняються, реалізація їх за ринковими цінами або в обмін на житло.

Законодавством України передбачено збереження соціальних гарантій особам, які звільнені з військової служби, щодо їхнього *медичного забезпечення*.

Незважаючи на значне скорочення особового складу, контингент громадян України, який перебуває на медичному забезпеченні в лікувальних закладах Міністерства оборони України, не зменшується, а навпаки, зростає, і становить понад **1 млн. 208 тис.** осіб.

Потребує приведення у відповідність до реалій сьогодення державне обов'язкове особисте страхування військовослужбовців. По-перше, його механізми суперечать вимогам чинного законодавства (Закону України „Про страхування” тощо), а по-друге, розміри компенсаційних виплат військовослужбовцям та членам їхніх сімей суттєво відрізняються від розмірів таких виплат деяким іншим категоріям громадян.

У контексті сказаного можна дійти висновку, що в процесі соціального забезпечення подальшого реформування Збройних Сил України нам необхідно вирішити низку першочергових завдань.

Перше. На порядку денному стоїть підготовки **Державної програми реформування Збройних Сил України**. Міністр оборони визначив завдання щодо її розробки. Необхідною складовою Програми є її соціально-правове наповнення. Ця робота має бути завершена до першого липня 2005 року.

Друге. Триває реформування соціальної сфери держави, удосконалення та систематизація законів і нормативно-правових актів, що регламентують суспільні відносини. Міністерство оборони України бере участь у розробці **Концепції соціального захисту в Україні**, проекту **Соціального кодексу** тощо. Поряд з тим особливо актуальним на сьогодні залишається завершення розробки та узгодження нової редакції Закону України „Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” і проекту Закону України „Про конверсію”, а також Програми соціальної адаптації військовослужбовців, звільнених із військової служби тощо.

Третє. Вимагає значного посилення **організаторська** робота всіх органів військового управління. Сьогоднішні занадто повільні темпи реформування Збройних Сил є наслідком

серйозних недоліків в організаторській роботі. Потребує подальшого удосконалення робота органів військового управління щодо забезпечення чуйного ставлення до вирішення кадрових питань, особливо у сфері перепризначення офіцерів і прапорщиків, які проходять службу у частинах, що розформовуються.

Четверте. Важливими залишаються **моніторингові завдання** забезпечення встановлених соціальних гарантій. Постійний аналіз отриманих результатів, планування та реалізація заходів щодо усунення недоліків, жорсткий контроль за виконанням поставлених завдань – усе це має бути щоденною складовою діяльності кожного командира і начальника.

П'яте. Соціальне забезпечення реформування є завданням не лише Збройних Сил України. Завдання, що стосуються **реалізації соціальних гарантій військовослужбовцям**, особам, звільненим із військової служби, можуть бути виконані лише за умови тісної взаємодії з іншими центральними органами виконавчої влади, їхніми структурними підрозділами в регіонах, органами місцевого самоврядування.

Позитивно, що на етапі узгодження розроблених законів, супроводження й прийняття їх Верховною Радою України, Міністерство оборони України отримало повну підтримку інших міністерств. Підписані угоди та розроблені плани, встановлені контакти та надані розпорядження дають підстави для висновку про готовність усіх державних установ до виконання визначених їм завдань. Однак з боку наших органів військового управління необхідна не тільки добра воля, а й конструктивна, цілеспрямована наполеглива організаторська робота. Саме вони мають бути тією ланкою, що пов'язує долю кожного військовослужбовця з загальнодержавною системою соціального захисту.

Нинішній рік буде непростий як для держави, так і для її Збройних Сил. Реформування будь-якої сфери суспільного життя завжди перебуває під особливою увагою політиків, громадськості. Цілком зрозуміло, що реформаційні процеси у Збройних Силах держави викликають прискіпливу увагу суспільства. Ці обставини вимагають подальших зусиль з метою повного та якісного виконання прийнятих військово-політичним керівництвом країни принципів рішень, забезпечення виконання чинного законодавства та подальшого удосконалення нормативно-правової бази з питань соціального захисту військовослужбовців, наповнення її конкретним змістом.

Уперше за багато років реформування військової організації держави її соціальну складову визначено як один із пріоритетів усіх органів державного управління. До цієї роботи залучено міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, неурядові організації.

Така єдність поглядів і спрямувань дає змогу зробити оптимістичний висновок, що у ході подальшого реформування Збройних Сил України будуть досягнуті позитивні результати у сфері соціального захисту, що належним чином вплинуть на рівень обороноздатності держави.

В. М. ЯЦЕНКО

Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у захисті прав і свобод військовослужбовців та членів їх сімей

Одним із найважливіших напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини є здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини у Збройних Силах України та інших військових формуваннях. Актуальність проблем захисту прав військовослужбовців та членів їх сімей підтверджує позитивна динаміка звернень до Уповноваженого з цих питань. Минулого року, наприклад, кількість таких звернень більш ніж удвічі перевищила рівень 2003 року. Йдеться насамперед про право на життя і здоров'я, честь і гідність, особисту недоторканість та безпеку.

Не є таємницею, що у військових формуваннях гинуть, стають інвалідами, отримують хронічні захворювання молоді, здорові люди. В поточному році спостерігається зростання кількості звернень щодо захисту права на життя у п'ять разів! Щороку у Збройних Силах України гинуть близько 100 осіб. Унаслідок нестатутних відносин за два останніх роки травмовано 119 військовослужбовців строкової служби. Існування у Збройних Силах України цього ганебного явища, і навіть певне його прогресування, підтверджується зростанням майже у десять разів відповідних звернень до Уповноваженого у поточному році.

Зростає і кількість звернень з питань перевищення повноважень посадовими особами (41 у ц. р. проти 48 за весь 2004 рік). Аналіз таких звернень і вивчення конкретних обставин справ дає підстави Уповноваженому зробити висновки, що все це є наслідком безконтрольності та безвідповідальності посадових осіб, низького рівня матеріального забезпечення військ та їх морального стану.

З часу здобуття Україною незалежності наші Збройні Сили та інші військові формування перебувають у становищі перманентного реформування. Це негативно відбивається як на матеріальному, так і на морально-психологічному стані військовослужбовців та членів їхніх сімей.

Наприклад, під час проведення Уповноваженим з прав людини комплексної перевірки стану дотримання прав і свобод людини в Криму і м. Севастополі офіцери відверто говорили Уповноваженому про те, що не можна нормально працювати під постійною загрозою звільнення.

Напруження серед військових певною мірою було знято з прийняттям Закону України „Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються зі служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України та членів їхніх сімей". Проте цей Закон викликав велике незадоволення тих військових, які звільнені з військової служби раніше, з таких саме причин – у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України.

Розв'язуючи у подальшому подібні проблеми, треба, на переконання Уповноваженого, дотримуватися конституційного принципу рівності прав громадян (ст. 24 Конституції України).

Тривалий час не вирішується на державному рівні і проблема забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житлом. У Збройних Силах України налічується понад 47 тисяч безквартирних офіцерів, а загалом у силових структурах їх біля 100 тисяч. У цьому році кількість звернень військовослужбовців щодо захисту житлових прав уже майже сягнула рівня попереднього року. Дедалі стає очевиднішою необхідність запровадження цільової державної програми забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей належним житлом.

З року в рік порушуються права військовослужбовців та членів їхніх сімей на користування пільгами, визначеними чинним законодавством. Конституційний Суд України

визнав: „зупинення пільг, компенсацій і гарантій для військовослужбовців та працівників правоохоронних органів без відповідної матеріальної компенсації є порушенням гарантованого державою права на їх соціальний захист...". Але цього принципового рішення і виконавча, і законодавча гілки влади не дотримуються, зокрема під час прийняття Законів про Державний бюджет.

Так, положення ст. 42 Закону про бюджет 2005 року, як і попереднього року, обмежують право на отримання військовослужбовцями пільг щодо зниження плати за користування житлом та комунальними послугами.

До цього можна додати й зростання заборгованості зі страхових виплат, яка сягнула 15 млн. грн. Вдови та діти загиблих, які самі застраховані та які втратили працездатність і стали інвалідами, протягом років не можуть отримати належних страхових сум, незважаючи на те, що багато з них перебувають у тяжкому матеріальному становищі, потребують лікування, протезування. Уповноважений з прав людини вимушений втручатися у кожному конкретному випадку захищати право на отримання страхових виплат навіть поранених під час війни в Іраку.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, керуючись наданими повноваженнями відповідно до Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“, виступала проти використання військовослужбовців попереднім керівництвом країни в політичних цілях, направляючи військовий контингент в Ірак для участі у так званій миротворчій операції.

Війна в Іраку фактично триває досі. І в цій війні вже загинули 20 українських вояків та багато отримали поранення.

У квітні 2004 року Уповноважений з прав людини направила звернення до кожного народного депутата України, привертаючи увагу до того, що направлення наших військових до Іраку відбувалося всупереч настроям українського суспільства. Попри неодноразові заяви високих посадовців про суто миротворчу місію українського військового контингенту, насправді українцям в Іраку довелося брати участь у бойових діях.

Зрештою, Верховна Рада і Президент таки прийняли рішення про поетапне виведення з Іраку наших військ. *Але в майбутньому треба уникати подібних авантур, розплачуватися за які доводиться людським життям.*

Уповноважений з прав людини прагне всіляко захистити військовослужбовців і від використання їх для виконання інших, невластивих їм функцій. Як відомо, з перших днів Сквиливської трагедії Уповноваженим здійснюється провадження у справі про порушення прав громадян під час цієї трагедії. *Принципова позиція Уповноваженого полягає у тому, що жертвами аварії на Сквиливському летовищі стали і цивільні люди, і військові льотчики, які виконували наказ.* Тому у відповідному поданні Уповноваженого Прем'єр-міністру України наголошувалося на необхідності законодавчого врегулювання питань використання військової техніки під час парадів, шоу та в інших подібних випадках. Згодом це питання було вирішено — Верховна Рада внесла відповідні зміни до законодавства.

Як відомо, жертви цієї трагедії пред'явили Міністерству оборони України багато судових позовів на суми до десятків млн. грн. Уповноважений з прав людини звернулась до Президента України з пропозицією щодо позасудового врегулювання питань виплати компенсацій жертвам трагедії. Це питання було порушено Уповноваженим і під час особистої зустрічі з Президентом у квітні 2005 р.

Вважаю за необхідне привернути увагу ще до одного важливого моменту. Уповноважений вітає наміри керівництва країни щодо відокремлення влади від бізнесу. Можна додати – і армії від бізнесу. Бо останнім часом надмірне захоплення армійського керівництва комерційними справами завдало шкоди справам військовим, спричинивши, зокрема, вибухи військових арсеналів. І до цього часу Уповноваженому доводиться розглядати звернення постраждалих від цього людей.

Саме бізнесові інтереси спровокували і відомі події навколо військового ліцею імені І.Богуна, який намагалися фактично знищити, аби використати територію і будівлі цього

закладу у центрі столиці в комерційних цілях. Завдяки спільним зусиллям з Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони України вжито заходів щодо недопущення знищення цього унікального військового навчального закладу.

Важливу роль у захисті прав військовослужбовців покликані відігравати органи військової прокуратури і військові суди. Право військовослужбовців оскаржити до військового суду неправомірні дії посадових осіб та органів військового управління було закріплено іще законодавством Союзу РСР.

18 березня 2004 року Верховна Рада України прийняла Цивільний процесуальний кодекс України, згідно з яким підсудність усіх без винятку судових справ, що підлягають вирішенню в порядку цивільного судочинства, визначено районним, районним у містах та міським судам.

У зв'язку з цим судді військових судів України висловили Уповноваженому свою стурбованість, вважаючи, що такі зміни в законодавстві можуть призвести до зниження гарантій і рівня ефективності правового захисту військовослужбовців та ліквідації існуючої, законодавчо закріпленої системи військових судів України.

Як відомо, військові суди здійснюють правосуддя не тільки у Збройних Силах, а і в інших військових формуваннях.

Під час розгляду справ військові суди застосовують понад двісті нормативних актів, які в повсякденній практиці цивільних судів взагалі не застосовуються. Для можливості розгляду цивільними судами даної категорії справ 6300 суддям необхідно надати допуск до таємних документів, виплачувати додатково відповідні надбавки, а в кожному районному, міському районному суді утворити таємні частини, що потребуватиме додаткових бюджетних асигнувань.

На думку Уповноваженого з прав людини, ліквідація системи військових судів може призвести до дезорганізації роботи судів щодо вирішення справ військовослужбовців та негативно позначитися на стані та гарантіях захисту їхніх прав і свобод.

Що ж до міжнародних стандартів судочинства у військових судах, то варто зазначити, що вони визначені у матеріалах спеціального меморандуму Постійного комітету з прав людини Ради Європи від 16 червня 2003 року.

У вересні 2004 р. Президенту України направлено подання Уповноваженого з прав людини „Про припинення ліквідації військових судів України“. Під час особистої зустрічі з Президентом України В.А.Ющенком у квітні цього року Уповноважений з прав людини переконувала Президента України в необхідності збереження цієї важливої судової структури.

Сподіваємося, що процес незаконної ліквідації військових судів, який розпочався в 2004 році, буде зупинено.

Відповідно до Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“ Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічні доповіді про стан дотримання прав і свобод людини в Україні. За домовленістю з Головою Верховної Ради України В.Литвиним, найближчим часом має відбутися представлення чергової доповіді Уповноваженого. В окремому розділі цього документа буде детально викладено питання захисту прав військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ, інших військових формувань та членів їхніх сімей.

Сподіваємося, що Верховна Рада України, інші органи державної влади в своїх рішеннях, у практичній діяльності враховуватимуть рекомендації Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення прав людей, які присвятили своє життя святій справі – захисту Вітчизни.

Заключеней виступ заступника директора Женевського центру демократичного контролю над збройними силами(DCAF)

Ф. Флурі

Наприкінці цього напруженого дня я хотів би подякувати всім виступаючим та учасникам конференції за їх відвертість та відкритість. В Україні починається новий етап реформування сектору оборони і безпеки. Усі ці процеси перебували під наглядом експертів вже за часів попередньої влади, якій, проте, бракувало ясності у питаннях укладання політичних альянсів у сфері безпеки.

Здається новій українській владі вдалося покінчити з цією невизначеністю. Тепер залишається сподіватися, що тверда позиція України щодо необхідних для неї альянсів буде зустрінута з такою ж рішучістю з боку бажаних партнерів.

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами продовжуватиме підтримувати реформування сектору безпеки в Україні. Паралельно зі співробітництвом з Комітетом Верховної Ради з питань оборони і безпеки ми будемо поглиблювати наше співробітництво з Міністерством оборони. Наші дослідження щодо реформування правоохоронних органів та ролі засобів масової інформації у реформуванні сектору безпеки будуть перекладені й доступні для всіх зацікавлених сторін.

Для того щоб ми могли надати необхідну допомогу вам, нам потрібна ваша допомога. Тільки тоді, коли ми матимемо чітке уявлення про ваші плани на майбутнє й про те, як саме ми можемо допомогти вам у їх реалізації, ми зможемо розпочати плідне співробітництво, маючи всі необхідні для нього механізми.

Заключний виступ першого заступника директора Національного інституту проблем міжнародної безпеки

А. Ф. ГУЦАЛА

Нині ми, дійсно, можемо вести мову про реальні результати нашого заходу і про конкретні перспективи.

По-перше, актуальним і важливим результатом стало те, що нам вдалося **актуалізувати увагу суспільства і еліти до питань безпеки і оборони**. Уже другий день у нас у фойє чергують телевізійні камери, журналісти беруть інтерв'ю. Зримо інтерес пробуджується, але із своїми особливостями. Сьогодні ранком у прямому ефірі я мав інтерв'ю на радіо "Ера". І мене дещо збентежило запитання, чи справді головні загрози для України мають внутрішню природу? І це при тому, що на наших очах вибухають боєприпаси на складах та так, що це загрожує життю людей і діяльності промислових об'єктів у радіусі десятків кілометрів. Це загроза чи не загроза? На жаль, про це необхідно весь час нагадувати. Ви пам'ятаєте першу програму нинішнього уряду. Що там було написано про безпеку? Окрім питань оборони та двох рядків про євроатлантичні прагнення України, – нічого і нічого. Так що питання безпеки й надалі необхідно актуалізувати і для еліти, і для громадськості як одне з кардинальних для нинішнього суспільного буття.

По-друге, **реформа та впровадження реальних механізмів демократичного цивільного контролю є життєво важливими для суспільства**. Суспільно-політичні події, які відбувалися в Україні наприкінці минулого року – на початку цього року, це наочно засвідчили. Зокрема, ми отримали достатнє підтвердження того, що ті цивільно-демократичні відносини, які впродовж останніх років упроваджувалися у Збройних Силах, далися взнаки – в умовах загострення суспільних відносин з боку Збройних Сил суспільство не відчуло ні найменшої загрози. Вони насправді зберегли нейтралітет, та такий, що навіть не виникало думки, що Збройні Сили можуть вдатися до застосування сили.

Учора Георгій Корнійович продемонстрував товстий манускрипт – звіт законодавчих актів, що пов'язані з питаннями безпеки і оборони, в якому лівову частку займають матеріали стосовно Збройних Сил. І вони вже були впроваджені в життя і засвідчили свою життєздатність.

Водночас **актуалізувалися питання цивільно-демократичних відносин між суспільством та іншими силовими структурами**. Ті, хто зібрався на Майдані під час „помаранчевої революції”, реально жили під тягарем очікування нападу або провокацій з боку спецслужб та правоохоронних органів. І такі очікування були небезпідставні. А тому у цій сфері дійсно широкий простір для діяльності.

По-третє, з урахуванням дієвості механізмів впровадження демократичного цивільного контролю над Збройними Силами, цей **досвід доцільно поширювати на інші складові Воєнної організації держави**. Досвід Збройних Сил сьогодні можна розглядати як своєрідний локомотив у реформуванні всіх сфер безпеки України. Вважаю, що тут напрацьовані і механізми, і методологія, і процедури, які необхідно реально зберегти й впровадити. Учора Олександр Федорович Белов вів мову про збереження спадкоємності. Так, щодо цього напрацьовано багатий досвід, є фахівці і треба зберегти цей інтелектуальний потенціал і його напрацювання. Саме наші систематичні конференції на це і зорієнтовані.

По-четверте, постає нагальна потреба виходити на **інтегральні механізми організації діяльності всієї сфери безпеки**. Чудові доповіді, які тут пролунали, зокрема

наших закордонних колег, вказують на те, що нині треба реально працювати саме над цим. **Ми не такі вже й багаті, щоб окремо, незалежно фінансувати цілу низку організацій у сфері безпеки.** У цьому зв'язку пригадаю один характерний американський коментар щодо ефективності державного менеджменту: “Ми собі можемо дозволити приймати неефективні рішення, ми досить багаті, щоб дозволити собі розкіш працювати неефективно. Українці, за умов обмеженості ресурсів, дозволити собі неефективно працювати не мають права”.

Ми маємо комплексно підійти до чисельності і матеріального забезпечення всіх силових структур. І не треба рахувати окремо, що вигідніше, наприклад, п'ять тисяч спеціалістів, які працюють у сфері боротьби з економічною злочинністю в рамках МЗС, чи чотирнадцять тисяч працівників Податкової поліції. Так само, як кількісний склад і служб безпеки, і розвідок, і Міністерства внутрішніх справ, і Міністерства оборони. Необхідно на цілий ряд речей і процесів подивитися крізь призму функціональності й шукати можливості спростувати та вилучати зайві структури. Зокрема, сьогодні кажуть, що багато шпиталів у Міністерства оборони. А я не знаю, чи достатньо шпиталів у Міністерства з надзвичайних ситуацій. Можливо, там їх якраз не вистачає. І що нам заважає знайти механізми, за яких ми могли б використовувати їх ефективніше, у т. ч. за рахунок відомчого передпорядкування або формування **корпоративних механізмів.**

По-н'яте, багато ведеться розмов і виголошується палких промов щодо **недостатності фінансування Збройних Сил.** Але і тут, як на мене, недостатньо аргументації для суспільства і для еліти щодо необхідності цього фінансування. В цьому контексті необхідно зазначити, що до силових структур не потрібно підходити як до виключно інструментів захисту когось чи чогось. Вони мають більш широкую суспільну функцію. Насамперед, саме Воєнна організація держави призвана і здатна формувати мобілізаційні суспільні механізми, що вкрай важливі у надзвичайних ситуаціях, під час природних та техногенних катастроф і таке інше. А такі аргументи найвагоміші.

Наразі виникло питання про збереження військових судів. Але якщо ми зможемо їх включити у систему громадянського судочинства, то, на мою думку, від цього може бути великий зиск. Зокрема, військові судді можуть взяти на себе ті нелегкі питання боротьби з найбільш небезпечним криміналітетом, з яким простим суддям важко змагатися.

І насамкінець, вважаю, що необхідно активно працювати над тим, **яким чином інтегрувати недержавні структури безпеки в загальну систему безпеки,** про що сьогодні вже згадував пан Флурі. Адже в них працюють чудові спеціалісти, які створювали нині існуючі школи безпеки, формували діючі державні органи і структури безпеки. Саме вони мають прекрасних вчителів, професіоналів, які вже перебувають на пенсії, але вони є носіями цінностей і знань, які властиві саме цій системі безпеки. Можливо, якимось чином їх варто залучити до подальшої активної роботи. Адже події „помаранчевої революції” засвідчили, що певною мірою завдяки зусиллям цих людей, які значним чином були пов'язані з тими силовими структурами, звідки вони вийшли, вдалось не довести конфлікт до громадянського протиборства.

Отже, у нас перспективи великі. Я вам дякую за увагу і закликаю до подальшої плідної співпраці.

ЗАКЛЮЧНИЙ ВИСТУП ГОЛОВИ КОМІТЕТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Г.К. КРЮЧКОВА

Шановні колеги!

Завершуємо нашу роботу. Програму Конференції, в основному, ми реалізували, хоча не всі доповідачі змогли взяти в ній участь. На мою думку, проблему реформування судової системи варто було б розглянути на окремій конференції. За своїм значенням і обсягом вона того заслуговує. Але хоча нам і не вдалося заслухати всі доповіді, думаю, ми погодимося з тим, що на Конференції відбулася змістовна, корисна розмова.

Хотів би відмітити *два важливих моменти*, які, на мій погляд, характеризують цю зустріч.

Перше. Конференція, як зазначав шановний Адам Іванович Мартинюк, це не перша і, впевнений, не остання в серії тих заходів, які ми проводимо на відповідальному етапі реформування Воєнної організації і правоохоронних органів нашої держави.

Тематика Конференції охоплювала практично всі складові оборонної і безпекової сфер. Це вперше зроблено на подібній конференції, що надало розмові, яка тут відбулася, об'ємного, я сказав би, панорамного і конкретного характеру. Тим паче, що більшість товаришів, які виступали з доповідями і в дискусіях, безпосередньо причетні до проблем, пов'язаних з реформуванням Збройних Сил, Прикордонної служби, Служби цивільного захисту, Служби безпеки і Служби зовнішньої розвідки, органів внутрішніх справ, соціальним захистом людей у погонах, членів їхніх сімей, захистом їх конституційних прав.

Хотів би висловити щирю вдячність доповідачам і всім, хто тут виступав.

Другий момент. Конференція відбувається в умовах, коли нове політичне керівництво України виразніше сформулювало курс на євроатлантичну інтеграцію. Можна по-різному ставитися до цього курсу, але фактом є те, що Україна стала на цей шлях. Виступи зарубіжних гостей – шановних доктора Пола Дуная, Пітера Гоббінга, Іштвана Герматі, Андреса Прюферта, Девіда Ло – дали змогу ознайомитися з досвідом військового і безпекового будівництва, вдосконалення цивільно-військових відносин у країнах Заходу, а також з їхнім баченням проблем, які доводиться розв'язувати нам. Це дуже важливо. Бо зі сторони часто видніше краще, ніж із середини.

Для нас було цікавим і корисним те, що ви сказали. Спасибі вам, шановні зарубіжні колеги!

Окремо хотів би *висловити щирю подяку Женевському центру демократичного контролю над збройними силами*, його Президенту пану Вінклеру, глибокошановному доктору Філіппу Флурі за багаторічну плідну співпрацю, яку, ми впевнені, будемо продовжувати. Це дійсно конструктивна робота. Переконливим свідченням високої результативності цього співробітництва є збірник законодавчих актів з питань оборони і безпеки України, підготовлений нами і виданий за підтримки Фонду.

Нам, шановні друзі, є над чим працювати. **Попереду ще не одна така зустріч**, яку доведеться проводити як нам, так і тим, хто працюватиме в парламенті після нас. Потрібно:

більше заглиблюватися у конкретні проблеми забезпечення оборони і безпеки держави;

створювати надійну аналітичну, наукову базу для ухвалення нових важливих державних рішень стосовно цієї сфери, захисту прав військовослужбовців;

посилувати демократичний, цивільний, насамперед парламентський контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави.

Такі зустрічі, звичайно, цьому сприяють. Можливо, одну із чергових зустрічей варто було б присвятити *актуальним проблемам, пов'язаним з імплементацією у конкретні законодавчі акти змін до Конституції України*. Звичайно, якщо вони набудуть чинності і

реформа системи політичної влади відбудеться. Ми будемо думати тут, у Верховній Раді України, над тим, які теми запропонувати для обговорення на чергових конференціях і круглих столах. Будуть, напевно, пропозиції і від Женевського центру. Ми будемо вдячні за них.

Дякую за увагу.

С.І. Пирожков
академік НАН України

Реформування сектору безпеки: порядок денний для України

Попередні зауваження

У багатьох країнах світу йде активне переосмислення поняття “національна безпека”, особливо після трагічних подій 11 вересня у США. Традиційно поняття “національна безпека” визначає стан захищеності життєво важливих цінностей та інтересів як суспільства в цілому, так і окремих його громадян.

Тому *визначальним чинником*, що впливає на формування державної політики у цій сфері є *загрози* цим цінностям та інтересам. Причому загрози не тільки воєнного характеру, а у більш широкому контексті, включаючи загрози і не *невоєнного* характеру (асиметричні загрози).

Аналіз ситуації в Україні та її позиціонування у міжнародному середовищі дозволяє стверджувати, що більшість загроз її національній безпеці мають *внутрішнє походження*. Це і корупція, і організована, насамперед економічна, злочинність, і поширення наркоманії, і тіньова економіка, і суттєві деформації економічного, соціального та демографічного розвитку, серйозні екологічні і техногенні проблеми тощо.

Але останнім часом відзначається *також посилення впливу зовнішніх загроз*: виникнення низки цілком *нових негативних чинників* та радикальне посилення деяких старих. Варто зазначити, що ці тенденції не є спровокованими з боку України. На мій погляд, вони є одним із негативних наслідків вельми динамічного процесу сучасної *глобалізації світу*.

Стрімкий розвиток *засобів зв'язку, інформаційних технологій, транспортних систем, виникнення нових товарних та міграційних потоків* після зникнення “залізної завіси”, з одного боку, скорочує відстань між найвіддаленішими куточками Земної кулі, полегшує доступ до найвіддаленіших джерел сировини, ринків товарів та послуг, а з іншого – посилює чутливість до негативних процесів, що виникають практично у будь-якій точці планети.

Це означає, що для забезпечення національної безпеки необхідне врахування дедалі більшого числа чинників, причому чинників не тільки національного, але й регіонального і навіть глобального масштабу.

Тому національна безпека будь якої країни зараз не може бути забезпечена повною мірою лише власними силами без тісної співпраці з впливовими міжнародними структурами безпеки субрегіонального, регіонального, трансрегіонального та глобального рівня.

Ця тенденція особливо яскраво проявилася у зв'язку з розгортанням цивілізованими країнами масштабної боротьби з міжнародним тероризмом, який традиційно розглядався, принаймні, як потенційна локальна загроза. Але після 11 вересня 2001 року міжнародний тероризм став реальною загрозою планетарного масштабу, яка не має географічних обмежень.

1. Соціальний прогрес і проблеми безпеки

Поняття “соціального прогресу” нині дуже поширено у політиці, тому пересічні громадяни часом і не замислюються над тим, що являє собою феномен, який має назву *соціальний прогрес*, – справді це феномен чи фікція? До того ж не можна обійти стороною і питання його трансформації в сучасних конкретно-історичних умовах – після історичного досвіду ХХ століття, двох світових воєн, загрози самознищення людства у часи “холодної війни”, нарешті, подій 11 вересня 2001 року, афганської та іракської кампаній коаліцій держав на чолі зі США.

Зважаючи на деякі соціально-економічні реалії, що виразно проявилися вже наприкінці ХХ століття, у багатьох теоретиків і аналітиків виникає скепсис щодо того, чи існує в принципі феномен, який має назву *соціальний прогрес*. Цікаві щодо цього думки, що наводять, наприклад, Г.-П. Мартін і Х.Шуманн у монографії “Пастка глобалізації: атака на процвітання і демократію”.

Як відомо, наприкінці минулого століття всього лише 358 мільярдів володіли “...таким самим багатством, як і 2,5 мільярда осіб, разом узятих, майже половина населення Землі” [1, 46]. Це означає, що, на відміну від минулих епох, рівень концентрації багатств і пов'язаних з цим можливостей значно зріс, що неминуче призводить до соціально-економічної розбалансованості та опосередкованої нею незбалансованості соціально-політичної, соціокультурної, рекреаційної, духовно-ціннісної. Подібна незбалансованість викликає саме той дисбаланс соціальних устремлінь, що може спричинити глобальні соціальні катаклізми, зокрема й у масштабі всього людства.

Важливо те, що об'єктивно зумовлені сучасними реаліями процеси детермінували ситуацію, за якої, згідно з експертами, у нинішньому столітті для функціонування світової економіки достатньо буде 20 відсотків населення, які у будь-якій країні активно братимуть участь у житті суспільства, працюватимуть і користуватимуться матеріальними благами [1, 20]. Ну а інші 80% населення Землі?.. Навряд чи є досить підстав припустити, що вони погодяться з подібним становищем.

Саме тут і виникає низка запитань, відповідей на які, по суті, і залежить майбутнє людства. Однак насамперед варто конкретизувати поставлене раніше запитання: чи можна називати *соціальним прогресом* ситуацію, за якої, як зазначають Мартін і Шуманн, “...світ перетворюється переважно на люмпен-планету, лєвова частка багатства якої зосереджена в мегаполісах з меганетрищами, де мільярди людей лєдь животіють” [1, 45]. Виявляється, що не можна...

Тим більше, що соціально-економічні дисбаланси в сучасному світі спричиняють перекоси у великій гуманітарній сфері: *у діапазоні від ксенофобії у всіх її проявах до релігійного фанатизму, представленого відвертим екстремізмом і тероризмом*. Причому подібні прояви характерні не тільки, скажімо, для країн третього світу, а й однаковою мірою і для розвинутих країн Західної Європи та Америки.

На думку вже згаданих авторів, останніми роками “Канаді і Бельгії підрізають крила конфлікти між їхніми мовними групами. У Сполучених Штатах, чії хвилі емігрантів давним-давно прийняли одну загальнонаціональну мову, мільйони латиноамериканців, у тому числі в другому й у третьому поколіннях, нині відкидають англійську. Набирає сили трайбалізм (поділ за племінними ознаками, перевага надається особам свого племені), і в багатьох регіонах він загрожує перерости у войовничий націоналізм або регіональний шовінізм” [1, 47].

Ксенофоби наступають навіть у Швеції, яка колись славилася своєю відкритістю, так само, як і у Швейцарії, Італії, Франції і Бельгії, а тому, як констатують Г.-П. Мартін і Х.Шуманн, повсякденне життя більшої частини людства формують не прогрес і процвітання, а дезінтеграція, знищення навколишнього середовища і культурна деградація [1, 234, 52].

Це означає, що люди нині вже мріють не стільки про добробут, як про **безпеку**, прагнуть не так жити, як виживати. А тому, *якщо вже торкатися теми соціального прогресу, то останній у сучасних умовах має сенс розглядати не тільки як форму звільнення людини від усіх форм несвободи і гноблення (від несвободи економічної до несвободи соціальної), а й як форму підвищення рівня безпеки особистості, держави, усього людства*.

Основним історичним парадоксом, з яким найчастіше стикаємося, є те, що **незважаючи на збільшення засобів і технологій забезпечення безпеки, кількість загроз не зменшується, а навпаки, зростає**, викликаючи аналогію з міфом про Геракла і його боротьбу з чудовиськом, у якого замість відрубаної голови виростало дві. Ця аналогія не випадкова, оскільки будь-яка технологія, покликана перемогти яку-небудь загрозу, в кінцевому підсумку породжує нові небезпеки, й мимоволі виникає відчуття безсилля людини в цій споконвічній боротьбі з природним і соціальним Злом.

Нині у світі склалася ситуація, що доктор Маттіас Рат, якого іноді називають “совістю світу”, охарактеризував у такий спосіб: шість мільярдів людей живуть сьогодні в умовах зростаючих криз, усе нових воєн і ненажерливості корпорацій.

Згадування про корпорації змушує, у свою чергу, згадати про **глобалізацію**, яка, за всієї своєї неоднозначності, нерідко ототожнюється із соціальним прогресом. Процес глобалізації – це не тільки одна з основних тенденцій світового розвитку, а й ще опосередкована характеристика нової системи міжнародних економічних і політичних відносин, що змінили ту систему, що існувала з 1945 року до початку 1990-х років і характеризувалася протистоянням двох наддержав: СРСР і США.

Нова система міжнародних відносин все більшою мірою залежить від економічних інтересів ринкового господарства, ніж від альтруїзму політико-ідеологічних рішень. Оскільки ринкові відносини з відомими застереженнями визнані як оптимальні показники соціального прогресу, то на перший погляд і глобалізація є безперечним критерієм прогресу. Проте наростаючий процес глобалізації створює нові проблеми, що постають перед державами і регіональними міждержавними об'єднаннями, одна з яких – проблема безпеки.

Проблема безпеки в контексті глобалізації може бути визначена по-різному, залежно від того, на якому з аспектів глобалізації сконцентрувати увагу. Якщо розглядати процес глобалізації як стихійний об'єктивно детермінований процес поглиблення світового поділу праці, що супроводжується *інтеграційно-коопераційними* тенденціями між економіками країн світу, створенням наднаціональних регіональних і міжнародних інститутів, тоді проблема безпеки матиме один вимір. Іншою буде проблема, якщо цей процес є за своїм політико-економічним змістом *результатом погоджених дій окремої групи країн, спрямованих на розв'язання конкретних завдань і досягнення визначених цілей.*

Утім, у явищі глобалізації є і об'єктивна, і суб'єктивна складові. Так, події світової політики доводять, що стихійні тенденції інтеграції економік і політичних систем окремих країн до єдиної світової політико-економічної системи нині *усвідомлено* використовують і ставлять на службу інтересів найрозвинутіших країн світу, уряди яких прагнуть уніфікувати міжнародну систему як єдине ціле, тільки тепер на іншій основі – на *основі вільного ринку і демократичної державності західного зразка.*

Саме такий курс на уніфікацію сучасного світу на основі західноєвропейської політико-економічної моделі послідовно проводять уряди розвинутих країн світу, причому часом не зважаючи на інтереси менш розвинутих країн – підхід, який нагадує марксистський, що дало привід назвати цей тип свідомості “ринковим фундаменталізмом” (Дж. Сорос) або “імперіалізмом неоліберального розуму” (П. Бурдьє), на основі якого, ймовірно, народилася “ліберальна імперія” А. Чубайса.

Саме цей процес і зумовлює питання про *безпеку* в контексті глобалізації, зокрема конкретизує різні аспекти проблеми безпеки, наприклад, такі як національна безпека, безпека регіональних інтеграційних об'єднань, безпека стійкого світового розвитку, інформаційна безпека тощо.

Основна проблема, на якій варто акцентувати увагу, полягає в тому, що *глобалізація*, всупереч змістові цього слова, стосується лише невеликої групи розвинутих країн. Точніше, торкнулася вона практично всього світу, однак тільки найрозвинутіші країни мають можливість *користуватися її плодами.*

Так, 81% прямих інвестицій припадає нині на північні країни з високим життєвим рівнем – США, Британію, Німеччину, Канаду. Концентрація капіталу в цих країнах збільшилася за чверть століття на 12%. У результаті ситуації, що склалася, значна кількість відсталих країн, втягуючись на не вигідних для себе умовах у процес світової економічної та політичної інтеграції, відмовляються

мириться з роллю постачальників сировини і природних ресурсів або з роллю аграрного придатка до індустріального й постіндустріального світу.

Оскільки ці країни у своїй значній частині є носіями інших типів культур, то їхня соціально-економічна відсталість і культурні відмінності посилюють відчуження населення країн, що розвиваються, неєвропейського (насамперед ісламського) світу від розвинутих країн Заходу. Ці *країни не хочуть бачити себе й у ролі об'єкта культурної експансії західного світу.*

Отже, корінь проблеми погіршення стану безпеки в період глобалізації – у сутності єдиного в даний момент сценарію соціального прогресу – полягає не тільки в розриві між бідністю країн третього світу і багатством незначного кола провідних країн, що поглинають 40–60% світових ресурсів, а й у *консервації* цього розриву, що посилює ідеологія *ліберально-ринкового месіанізму*, яку Захід проводить щодо іншого світу.

У цьому зв'язку для керівництва розвинутих країн важливо визнати, що в епоху всесвітнього політичного пробудження та загальної міжнародної вразливості безпека залежить не тільки від воєнної могутності, а також і від переважаючої атмосфери думок, політичного тлумачення соціальних пристрастей та вогнищ фанатичної ненависті.

Тому в ситуації, що склалася, колоніальне мислення, що відроджується, може спричинити *відповідні реакції з боку відсталих держав*, крайньою формою яких є антизахідні екстремістські ідеології та практика тероризму. Сьогодні є все більше і більше ознак того, що у прийдешні десятиліття загроза терористичних актів буде визначати як політичне, так й економічне життя. Причини цього криються не стільки у постійному збільшенні диспропорцій між багатими та бідними регіонами світу, скільки у ще більш стрімкому поглибленні нерівності між військовими потенціалами передових у технологічному відношенні держав та “іншого світу”. *Тероризм* не є, як це часто стверджується, зброєю бідних, він – *засіб боротьби слабих*. У цьому сенсі він замінив партизанську війну з її оборонною стратегією, яка у ХХ столітті тривалий час виконувала цю функцію, – на *стратегію наступальну*.

Таким чином, якщо соціальний прогрес пов'язувати винятково з досягненнями західної цивілізації лише тому, що вона, нібито, послідовно створювала умови для всебічного економічного, політичного, культурного, творчого розвитку людини, то поширення подібної моделі на весь світ у перспективі варто визнати корисним і бажаним.

Однак утопічний підхід насильницького нав'язування такого принципу іншим країнам і локальним цивілізаціям з нижчим економічним рівнем розвитку, підхід, при якому на основі міфології економічного детермінізму уряди розвинутих країн допускають, по суті, ту саму помилку, якої свого часу припускався і СРСР з його революційно-визвольним рухом, дає вагомий підстави прогнозувати невдачу цього проекту в загальносвітовому масштабі. Причому варто наголосити, що симптомами цієї невдачі будуть *ризики, що посилюються, і загрози безпеки* у різних їхніх аспектах і проявах. Подібні ризики і загрози можна узагальнити наступним чином.

• **Трансформація класичного розуміння демократії в “демократію фінансових груп”.** Суть цієї загрози полягає в тому, що економічна глобалізація, яка сприяє існуванню фінансових груп, водночас створює умови для ігнорування загальних принципів міжнародного права (суверенітет, невтручання у внутрішні справи держав, територіальна цілісність), робить прозорими державні кордони. Демократія фінансово-економічних груп відрізняється від традиційного розуміння цього терміна насамперед тим, що ґрунтується на принципі голосування в МВФ, де кількість голосів, які враховуються, пропорційна кількості коштів, вкладених голосуючими до статутного фонду.

Таким чином, домінуючий принцип здійснення *неоліберальної глобалізації*, що поступово дедалі більш набирає популярності як у розвинутих, так і в країнах, що розвиваються, підпорядкування, змінюючи традиційне розуміння демократії, ставить в основу інтересів усієї системи інтереси її ключової ланки, тобто *пануючих фінансово-промислових груп*. Підтримання такого порядку і гарантування підпорядкування з боку інших членів світового співтовариства забезпечується методами силового, у тому числі і військового, тиску, що наочно продемонстрували США в Іраку.

Грізний симптом цієї тенденції – зміна функції ООН, що після відомих подій останнього часу не є гарантом національного суверенітету і національної безпеки, захисту слабких держав від “сваволі” сильних.

• **Перевага “ідеології війни” і різних видів нетерпимості над ідеологіями толерантності та взаємоповаги.** Зазначений тип ідеології є таким поширеним і пронизуючим міждержавні відносини, що його, справді, можна вважати глобальним. На перший погляд, означена загроза стосується етики, тобто гуманітарної сфери, і важко прорахувати реальні наслідки подібного роду перенесення принципів неоліберальної конкуренції в економіці на міждержавні відносини загалом. Однак той факт, що в міжнародних відносинах “сила права” непомітно підмінюється “правом сили”, ідеологією панування, стратегією перемоги над реальним або віртуальним ворогом, свідчить про реальну небезпеку катаклізмів, не першою, але найвражаючою “ластівкою” яких стали теракти 11 вересня 2001 року.

Ця ідеологія подається у публічну масову свідомість у респектабельних концепціях “геополітичного реалізму”, “війни цивілізацій” С.Хантингтона, нетерпимості ісламських фундаменталістів. Причому безальтернативність цих міфологій панування і тотальної війни загрожує викликати ланцюг перманентного насильства.

Наведемо конкретні приклади згаданих ідеологій.

Агресивний націоналізм слаборозвинутих держав. Цей тип загроз безпеки виникає від зіткнення двох протилежних тенденцій: а) властивої глобалізаційній тенденції інтернаціоналізації і космополітизації всіх процесів життєдіяльності суспільств і держав – від економіки і до культурних впливів, відкриття всіх кордонів і стирання меж як географічних, так і станово-класових; б) тенденції зміцнення молодими державами і тими, що розвиваються, свого суверенітету під ідеологічними гаслами націоналізму.

Так само, як економічні процеси раніше призводили до націоналізму, створюючи централізоване, лінгвістично гомогенне співтовариство, так і нині ці, але вже істотно трансформовані економічні процеси підштовхують до руйнування національних бар'єрів через створення єдиного інтегрованого світового ринку. Глобальні економічні сили сприяють розвитку нового, ціліснішого світу, в якому деякі істотні функції суверенної держави атрофуються, оскільки нова економічна ситуація вимагає адекватно утвореної робочої сили і мобільності як чинника зростання продуктивності праці.

Цей процес захопив зненацька деякі молоді держави і ті, що розвиваються (наприклад, на пострадянському просторі), у яких формування політичної нації тільки-но розпочалося. Правлячі еліти цих держав вважають, що інтернаціоналізація шкодить цьому процесові, і чинять їй супротив, який може мати різноманітні форми, наприклад, заходи ізоляціоністського характеру, військового опору, заохочення до міжнародного тероризму проти розвинутих країн.

Ксенофобія і расово-етнічна нетерпимість багатих країн. Підґрунтям цього процесу є переміщення величезних мас емігрантів, викликане глобалізацією (це може бути як економічна, так і політична еміграція), з бідних країн у більш розвинуті й багатші. З бідних країн люди прямують до регіонів з вищим життєвим рівнем, причому цей потік “Південь-Північ” дедалі більш посилюється і з урахуванням перспектив демографічного розвитку світового населення може ще зростати. Усе важче, приміром, стає зупинити потік алжирців до Франції, де вже мешкає багатомільйонна арабська громада і де робітник отримує в середньому 30 тис. дол. США у рік, тоді як у себе на батьківщині ця цифра становить близько 700 дол. США.

За даними Світового банку, емігранти регулярно надсилають своїм родинам не менше 70 млрд. дол. щороку – сума, що поступається лише доходам від експорту нафти і значно перевищує офіційну цифру допомоги розвинутих країн державам, що розвиваються. Ця обставина призводить у розвинутих країнах до спалахів *ксенофобії*. Етнічна ворожість і дискримінація поступово стають загальним явищем для всіх частин Європи, що посилює небезпеку приходу до влади в європейських країнах націонал-екстремістських сил, можливо, навіть з фашистським відтінком. Тому опозиція на Заході, що виступає проти припливу еміграції, найближчим часом, вірогідно, посилить свої позиції.

У цьому сенсі симптоматично, що Ж.-М. Ле Пен, який пообіцяв виселити з Франції 3 млн. емігрантів, уже отримав 15% голосів виборців на останніх президентських виборах, і ця тенденція в країні, мабуть, збережеться.

Відсутність парадигми керування в сучасному світі. Суть цієї загрози полягає в труднощах знаходження оптимального шляху між Сциллою Хаосу і Харибдою насильницького порядку – двох форм, що органічно пов'язані з глобалізацією і між якими перебуває сучасний світ. Тобто глобалізація посилює доцентрові тенденції до інтеграції, але водночас вона стимулює відцентрові тенденції до *дезінтеграції, регіоналізації та маргіналізації*.

У контексті вищезазначеного можна констатувати, що парадокс революції в галузі інформаційних технологій полягає в тому, що, з одного боку, вона збільшує зону тотального контролю, а з другого – неконтрольованої інформаційної анархії “всесвітньої павутини” і як вільне переміщення капіталів створює можливість втрати над ними контролю з боку національної держави. У світлі цієї тенденції втрати традиційних функцій національної держави, глобалізаційні процеси поставили людство перед необхідністю наднаціонального органа керування. Однак консенсусу з приводу того, яким має бути цей орган, поки що нема. Наведемо два конкретних приклади досить суперечливих спроб інтеграційного сценарію.

Європейський Союз. Говорячи про ЄС, можна підтримати думку Дж. Сороса про те, що ця структура є “гігантським експериментом у соціальній інженерії”, який на цьому етапі ще не виробив адекватної парадигми і стратегії управління, підірвавши фактом свого існування національний суверенітет тих держав, які до нього ввійшли. Основна проблема, що й дотепер не розв’язана, полягає в рівні повноважень, які мають бути делеговані керівним органам Європейського Союзу, що, у свою чергу, підводить до питання про те, яку форму державності повинен мати ЄС? А це супроводжується низкою гострих проблем, пов’язаних із внутрієвропейською безпекою.

На сьогоднішній день ЄС як державний орган являє собою крихку бюрократичну структуру, до того ж, як зазначають багато експертів, “не підзвітну громадськості”. Унаслідок розмивання ролі національної держави як суб’єкта прийняття рішень і відповідального за них відбувається перекладання цієї відповідальності на уряд Євросоюзу (те, що Сорос відзначав як “дурну звичку обвинувачувати Брюссель в усьому, що не подобається їх громадянам”), втрачається почуття громадянства, а процес формування загальноєвропейської ідентичності гальмується. Усі ці тенденції призводять до сплеску антиінтеграційних форм ідентичності – регіональної, етнічної, найчастіше заснованих на агресивній ксенофобії, про яку йшлося вище.

Подальше розширення ЄС за рахунок прийняття в нього нових членів не розв’язує зазначених проблем, а лише заганає їх глибше, закладаючи фундамент основного протиріччя між “старою” Європою і Європою “ною”, геополітично орієнтованою на Сполучені Штати Америки. Досить показовим щодо цього є гальмування євроінтеграції на стадії вироблення загальної Конституції для розширеного ЄС. Нерівномірність економічного розвитку дається взнаки і тут: менш розвинуті країни “нової” Європи остерігаються потрапити під непропорційний вплив більш сильної “старої” Європи.

Відставання політико-правової складової євроінтеграції від досить високого рівня економічної інтеграції, якої вже досягли країни ЄС, може, у свою чергу, спричинити гальмування в економічному розвитку регіону з усіма наслідками, які з цього випливають.

Сполучені Штати Америки. Приклад США показовий як не менш цікавий експеримент спроби установавання світового порядку як *наддержави* – парадигма, що змінила парадигму балансу сил епохи “холодної війни”. Очевидно, що на цьому шляху наявні серйозні втрати, і ми констатуємо це без

тіні огульного критиканства, розуміючи, що через безпрецедентність такої ситуації у світовій історії знаходження Сполученими Штатами своєї ролі у світі відбувається навпомацки, методом проб і помилок.

Основна проблема, з якою стикається ця парадигма управління, полягає в площині співвідношення міжнародного права з можливим насильством. Якщо основна проблема для безпеки в європейській парадигмі управління полягає в крихкості і внаслідок цього недостатньої ефективності, то основні ризики і загрози, що приховує у собі парадигма світового управління за допомогою наддержави, є, навпаки, похідними потенційної жорсткості подібної технології. Така жорсткість уже призвела до небезпечних наслідків у вигляді поки ще часткового руйнування традиційних інститутів міжнародного права (йдеться про ООН). Окрім того, ця жорсткість неминуче викликає протидію, яку можна побачити на прикладі тотальної боротьби з тероризмом, що (з огляду на вихідну тезу про те, що розширення технологій та інструментів боротьби із загрозами примножить ці загрози) загрожує перетворитися на *перманентно-нескінченну*.

Таким чином, можна констатувати, що ця парадигма управління в її жорсткому варіанті породжує, вірніше, посилює два типи загроз – *загрозу залякування слабкої держави сильною* (через послаблення механізмів міжнародного права) і *загрозу залякування сильної держави слабкою*, що наочно демонструє практика сучасного тероризму.

Отже, серед виразних негативних наслідків реалізованого нині варіанта так званого соціального прогресу – *зниження реального рівня життя населення, руйнування сформованих демократичних традицій і пряма загроза національним інтересам окремих країн*.

У зв'язку з цим само собою виникають наступні запитання: якщо реально має місце соціальний прогрес, що пов'язаний з наростанням загроз безпеки, чи варто його закладати в основу стратегії розвитку нових незалежних країн або держав, що розвиваються, у формі, яку запропонував західний світ?

– Чи може існувати соціальний прогрес в інших формах?

– Чи може в принципі існувати автентичний соціальний прогрес для локальних цивілізацій, ціннісні і значеннєві складові які кардинально відрізняються один від одного?

– Нарешті, чи є насильство неминучим атрибутом поширення соціального прогресу?

Зрозуміло, представникам Заходу і західної системи духовно-ціннісних орієнтацій навіть теоретично і особливо гіпотетично нема рації відмовлятися від свого розуміння соціального прогресу, втім, так само, як і представникам інших культур, – від свого.

Розуміння соціального прогресу, що сформувалося в рамках західної культури, спирається на західну історію і традицію, має під собою вагомі культурні, економічні, політичні, релігійні підстави. Очевидно, водночас, що й у рамках інших культурних, економічних, політичних, релігійних традицій може і має існувати своє уявлення про соціальний прогрес і соціальний регрес,

адекватне іншим, незахідним, системам духовно-ціннісної орієнтації у світі реальності.

Більш того, у цьому сенсі варто однозначно визнати, що в принципі немає таких логічних, історичних або яких-небудь інших абсолютних критеріїв соціального прогресу, з якими можна було б співвіднести його розуміння, що сформувалося в різних культурах, і дати абсолютно об'єктивну оцінку тій або іншій інтерпретації соціального прогресу. Яка б оцінка і ким би вона не давалася – це неминуче буде оцінка, що сформувалася в межах певних культурно-цивілізаційних уявлень, а отже, оцінка в будь-якому випадку одностороння і вже тому неминуче обмежена.

При цьому необхідно враховувати і той факт, що силова (економічна, політична, військова) перевага того або іншого адепта інтерпретації соціального прогресу взагалі не належить до культурно-ціннісної галузі і не є критерієм переваги цієї країни в соціальному і культурному прогресі над іншими країнами і народами.

Імовірно, що основна причина розширення і підвищення рівня загроз безпеці в сучасному світі пов'язана саме з неоптимальною (нерідко – насильницькою) формою поширення західної інтерпретації соціального прогресу і відповідних їй світоглядних, політико-ідеологічних і культурних цінностей. Таке розуміння не виключає можливості добровільного запозичення народами інших культур західної культури і західної версії соціального прогресу, зокрема принципів пріоритету права, справді демократичних стандартів тощо.

Однак добровільність такого прийняття припускає, що загальний напрям виходу із зазначених вище проблем, ризиків і загроз безпеці полягає ***у відмові від загальної неоліберальної уніфікації світу на основі ринкової економіки і визнанні повної рівноправності незахідних духовно-ціннісних орієнтацій у світі реальності, у тому числі й інтерпретацій того феномену, що має назву соціальний прогрес.***

Перш, ніж виробляти стратегію і тактику нейтралізації нових викликів і загроз безпеці, варто взяти для себе як фундаментальний принцип і підстави для подібної стратегії і тактики право *Іншого* бути *Іншим* і право *кожного* бути самим собою. Потрібно шукати нові, досконаліші форми інтеграції і нові форми глобального управління, засновані на культурі взаємної поваги, солідарності і мультикультурного Діалогу, – ось імператив нового часу.

Вироблення цієї нової ***культури Діалогу, що ґрунтується на посиленні рядоналежності та паритеті різних систем духовно-ціннісної орієнтації у світі, повазі права будь-якої людини бути Іншою, але при цьому володіти усіма правами і свободами й, нарешті, толерантністю і терпимістю,*** після уроків недавнього минулого не є лише побажанням, певним демаршем або своєрідною релігійною проповіддю. Ця культура Діалогу як наслідок відмови від жорстких, силових моделей інтеграції і управління світом, що глобалізується, є єдиною умовою виживання сучасного людства, щоб воно не тільки подібно до Геракла боролось з породженими ж ним загрозами, а й подібно до Сізіфа не тягло на собі зростаючий вантаж власних хиб і помилок.

Перед обличчям цих нових викликів на граничній межі існування людство напевне зуміє знайти гідний вихід із ситуації катастрофи, що насувається. Тому можна повторити слова Фолкнера: безсумнівно, що людина не тільки виживе, вона ще й переможно ствердиться! І це буде єдиним незаперечним свідченням того, що феномен, який має назву соціальний прогрес, все-таки існує, оскільки саме людина, її висхідний поступ може бути його безальтернативним критерієм і векторним орієнтиром.

2. Формування міжнародної системи безпеки: завдання для України

Нинішній етап еволюції Північноатлантичного Альянсу та формування у рамках Європейського Союзу власної політики безпеки і оборони без перебільшення визначатимуть усю глобальну систему безпеки у XXI столітті. При цьому даний процес, що сьогодні здебільшого полягає у “перетравленні” країн останньої хвилі розширення НАТО та ЄС, зазнає суттєвого впливу внаслідок погіршення загальноєвропейської і загальносвітової ситуації, спричиненої ескалацією міжнародного тероризму.

Перелічені тенденції сприяють кардинальній переорієнтації цілей політики безпеки євроатлантичних та європейських структур. В результаті інтенсивного пошуку нового формату взаємовідносин всередині НАТО та ЄС формується послідовна і спрямована зміна пріоритетів, головним з яких стає боротьба з міжнародним тероризмом. Крім того, з приєднанням до НАТО у квітні 2004 р. семи країн т.зв. “другої хвилі розширення” (Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Болгарія, Румунія) та до ЄС у травні ц.р. десяти держав (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Естонія, Латвія, Литва, Словенія, Мальта, Кіпр) ці дві організації отримали можливість не лише збільшити кількість своїх членів відповідно до 26-ти і 25-ти, але і поширити свій безпековий простір на більшу частину Європейського континенту.

Разом з тим, остання фаза розширення містить низку викликів, пов’язаних з відносно невеликим економічним і військовим потенціалом нових країн-членів порівняно із “старими” державами-учасницями. Таким чином, їхнє прийняття, попри їх слабкість і подекуди невідповідність критеріям членства (як у випадку з Румунією і Болгарією), слід розглядати, насамперед, крізь призму зміни доктрини європейської та євроатлантичної інтеграції після терористичних атак 11 вересня 2001 р.

Крім того, проголошений терористами початок “священної війни” проти Америки і Європи не лише не сприяв консолідації дій НАТО та ЄС, але й завдяки особливій позиції Франції і ФРН (підтримуваних Бельгією, Люксембургом та Іспанією) посилив протиріччя між США та частиною їх європейських союзників. Це зумовлює необхідність інтенсивного пошуку нового формату взаємовідносин всередині Альянсу.

Причини такого протистояння криються у прагненні Франції і Німеччини здійснювати реальний вплив на глобальні процеси міжнародної політики, ефективно відстоювати свої інтереси. Така позиція знайшла втілення у реалізації Спільної європейської політики безпеки і оборони (СЄПБО), яку було започатковано Європейським Союзом наприкінці 90-х років.

Основні принципи Спільної європейської політики безпеки і оборони як нового напрямку і оперативної складової Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗПБ) Євросоюзу було вперше сформульовані в Амстердамському договорі ЄС 1997 р., де чітко зазначалося, що Рада ЄС уповноважена приймати рішення щодо формування спільної оборонної політики, а також визначено сфери її застосування: гуманітарні та рятувальні операції, завдання з підтримання миру та управління кризами, включаючи миротворчість (т.зв. “петерсберзькі завдання”).

Ключовим елементом СЄПБО є створення збройних сил Євросоюзу чисельністю до 60 тис. чол., метою створення яких є реалізація визначених оперативних завдань. Ці сили формуються підрозділами 5-ти рамкових країн-членів (Бельгія, Франція, Німеччина, Люксембург, Іспанія), 4-х підрозділів НАТО (Канада, Греція, Польща, Туреччина), 2-х підрозділів ЄС (Австрія, Фінляндія) і 3-х офіцерів зв'язку (Італія, Нідерланди, Велика Британія).

Практична діяльність в рамках СЄПБО розпочалася одразу після підписання угоди між ЄС та НАТО щодо запровадження механізму взаємодії органів СЄПБО з НАТО та використання військово-технічних можливостей альянсу. На практиці такий механізм взаємин ЄС-НАТО був задіяний в рамках реалізації кількох операцій європейських збройних сил.

Перша операція СЄПБО — поліцейська місія у Боснії і Герцеговині для відпрацювання чітких правоохоронних механізмів, розрахована на трирічний період – розпочалася 1 січня 2003 р., перебравши повноваження оперативної групи ООН, було залучено 500 поліцейських з 15 країн ЄС та 18 інших держав, у т.ч. з України). Друга операція (“Конкордія”) почалася в Македонії 31 березня 2003 р. Розрахована спершу на 6 місяців, а потім була продовжена до грудня 2003 р. (350 військових з 27 країн). Операція “Артемід” проводилась у Східному Конго з 12 червня по 1 вересня 2003 р. під командуванням Франції, як країни-організатора.

Незважаючи на заяви лідерів Франції і ФРН про відсутність у них намірів порушувати існуючу систему євроатлантичної безпеки, характер реальних дій згаданих країн в рамках реалізації СЄПБО дає підстави вважати, що кінцевою метою цієї політики є усунення американської монополії у системі європейської і глобальної безпеки. Враховуючи, що збереження такої монополії є головним завданням зовнішньої політики США на сучасному етапі, активна протидія Вашингтона таким намірам залишатиметься одним з основних факторів негативного впливу на СЄПБО.

Фактами, що опосередковано свідчать про ефективність американської політики, є, зокрема, вимушена відмова Франції і Німеччини від створення територіально відокремленого від НАТО штабу управління військовими операціями ЄС, а також провал неодноразових спроб Франції скасувати режим економічних санкцій проти КНР (запроваджені з ініціативи США у 1989 році), які суттєво гальмують розвиток воєнно-економічного потенціалу Євросоюзу.

На сьогодні взаємини ЄС зі США та НАТО залишаються одним з найважливіших аспектів європейської політики у галузі безпеки. Проте, навіть наявність формальної угоди про взаємодію і достатньо ефективного механізму

її реалізації (“Берлін плюс”) не усуває прихованих протиріч між цими організаціями.

Одним з чинників, що об’єктивно стимулюють збереження визначеного рівня трансатлантичної єдності, слугує історично обумовлена недовіра європейців до Росії, яка ще більше посилилася після приєднання до ЄС нових членів з числа країн Центральної і Східної Європи (ЦСЄ). Уряди цих країн виступають категорично проти дублювання функцій у сфері безпеки структурами ЄС, що, на їх думку, негативно вплине на ефективність Альянсу, який розглядається ними як єдиний гарант їх суверенітету. З цієї точки зору “друга хвиля” розширення НАТО істотно послабила зацікавленість країн ЦСЄ у розвитку СЄПБО.

Зусилля Франції і ФРН щодо налагодження стратегічного партнерства з РФ у тристоронньому форматі, важливим етапом яких стала зустріч трьох лідерів у Сочі 31 серпня 2004 р., можна розглядати як спробу подолати вплив цього чинника і закласти основу для більш тісного співробітництва Євросоюзу і Росії у сфері безпеки.

Протягом останніх років в результаті послідовної реалізації СЄПБО ЄС суттєво розширив свої можливості щодо вироблення спільної позиції з ключових питань міжнародної безпеки, відстоювання спільних військово-політичних та економічних інтересів та реагування на кризові ситуації, а також набув корисний досвід у організації та проведенні військових і поліцейських місій миротворчого та стабілізаційного характеру. Зміна зовнішньополітичних пріоритетів Іспанії внаслідок парламентських виборів у березні ц.р. значно посприяла зміцненню центра тяжіння європейської військово-політичної інтеграції, що формується навколо Франції та Німеччини.

Головним опонентом посилення військово-політичної ваги ЄС на противагу НАТО залишається Велика Британія. Вона, віддаючи пріоритет особливим відносинам зі США, наполягає на тому, щоб європейська політика у сфері безпеки і оборони була спрямована лише на доповнення зусиль Північноатлантичного Альянсу. Традиційно активними прибічниками такого підходу є також Нідерланди і Данія. Італія балансує між цими двома напрямками у залежності від зовнішньополітичних орієнтирів правлячої партії. Нейтральні країни – Австрія, Швеція і Фінляндія – більше схиляються до франко-німецької позиції. Щодо нових членів НАТО як першої, так і другої хвилі розширення, то вони у своїй більшості підтримують позицію США.

Серед франко-німецьких ініціатив найбільш гостру критику викликало формування *автономного штабу для планування та проведення операцій збройними силами Євросоюзу*, проти чого рішуче проти виступила Велика Британія. Вашингтон також висловив думку, що створення ще одного штабу призведе до зайвого дублювання функцій і таким чином негативно вплине на ефективність НАТО.

Кроком вперед у справі розбудови власне європейської системи безпеки можна вважати досягнення згоди ФРН, Франції та Великої Британії щодо розробки проекту створення в рамках ЄС спеціального штабу європейської оборони. Як продовження тенденції до зближення можна розглядати заяву

Франції та Великої Британії (лютий 2004 р.) про намір створити спільні збройні сили швидкого реагування, до яких виявила бажання приєднатися й Німеччина.

Передбачається формування військового контингенту чисельністю 1500 осіб, які будуть здатні розгорнутися у будь-якій точці планети за 15 днів та діятимуть впродовж місяця. У разі необхідності термін дії такого батальйону може бути подовжено до 3 місяців. Передбачається, що до військового проекту можуть приєднатися інші європейські держави, якщо вони відповідатимуть необхідним критеріям. Ймовірно, що цей підрозділ діятиме під командуванням ООН та використовувати ресурси НАТО. Угрупування має бути сформоване до 2007 р.

Водночас, Франція і ФРН не відмовляються від планів зміцнення європейської ідентичності у сфері безпеки і оборони у власних інституційних рамках, а не через зміцнення європейської складової НАТО. Результатом цього стала чергова ініціатива “європейського ядра” (Франція, Німеччина, Бельгія, Люксембург) щодо створення *Європейського оборонного союзу* (квітень 2003 р.) з метою проведення спільної оборонної політики поза межами НАТО, до якого згодом могли б приєднатися й інші держави.

Аналіз практичної діяльності ЄС у сфері безпеки дозволяє виділити такі напрямки основних зусиль СЄПБО на сучасному етапі:

- розвиток правової та інституційної бази воєнно-політичної, військової та військово-технічної інтеграції країн-членів ЄС;
- посилення інтеграції країн-членів ЄС у сфері визначення оперативних потреб збройних сил, розробки і закупівлі озброєння і військової техніки;
- розвиток взаємодії між країнами-членами ЄС щодо створення ефективної системи прикордонного контролю на зовнішніх кордонах Євросоюзу;
- вдосконалення військових можливостей ЄС щодо швидкого реагування на кризові ситуації у різних регіонах світу і суттєве посилення його військового потенціалу, здатного до проведення операцій миротворчого та гуманітарного характеру у рамках програми “План дій щодо європейського військового потенціалу”;
- вдосконалення спільної нормативно-правової та інституційної бази боротьби з міжнародним тероризмом;
- посилення взаємодії між ЄС та ООН в рамках реалізації Спільної декларації щодо співробітництва з питань врегулювання криз від 24 жовтня 2003 р.

Разом з тим, військовий потенціал та рівень воєнно-політичної інтеграції ЄС залишається недостатнім для його функціонування як ефективного інструмента подолання наявних і потенційних загроз європейській безпеці. За оцінками європейських експертів, навіть за максимально сприятливих умов дефіцит ЄС у критично важливих елементах військового потенціалу (штабні ресурси, системи аерокосмічної розвідки і навігації, засоби стратегічного транспортування, мобільні системи телекомунікацій, система тилового

забезпечення тощо) зможе бути подоланий не раніше 2010-2012 років.

Ставлення Росії до СЄПБО засвідчує, що вона розглядає її засобом посилення своїх позицій та можливостей як одного з основних центрів сили у новій архітектурі європейської безпеки. Росія зацікавлена в тому, щоб ЄС чітко визначила географічні межі та діапазон воєнних операцій, які могли б відбуватися під її егідою. Росія прагне також отримати можливість участі у прийнятті рішень в рамках СЄПБО та тісно пов'язати її із структурами ОБСЄ та ООН.

Місце України

Досвід відносин України і ЄС в галузі Спільної зовнішньої та безпекової політики та Спільної європейської політики безпеки і оборони доволі незначний. Після прийняття у 1999 р. Спільної стратегії ЄС щодо України українська сторона поставила питання про інституціоналізацію відносин у сфері зовнішньої та безпекової політики. У Стратегії інтеграції України до Європейського союзу зазначається, що співробітництво у сфері безпеки потенційно може стати одним з рушіїв європейської інтеграції нашої держави. Проте, приєднання до Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС було віднесено до довгострокових пріоритетів України (2004-2007 рр.).

Найбільшими досягненнями тут можна вважати домовленості щодо присутності українського представника у керівних військових структурах ЄС та залучення українських військових до виконання оперативних завдань європейських Сил швидкого реагування. Крім того, обговорювалися питання щодо використання українських транспортних літаків для місії СЄПБО.

Зважаючи на згадані здобутки, навряд чи можна говорити про вагомі конкретні результати співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері безпеки та оборони.

Підсумовуючи, варто відзначити, що питання трансформації трансатлантичної архітектури безпеки в результаті розширення компетенції ЄС посідає особливе місце у порядку денному взаємин США і Євросоюзу. Позиція США щодо можливих протиріч між ЄС і НАТО у сфері безпеки була висловлена у формі трьох "Д". Вашингтон не хоче *дезінтеграції* зв'язків між безпекою Європи та Америки, *дублювання* дій та потенціалу і виступає проти *дискримінації* союзників по НАТО, які не є членами ЄС.

Деякі американські аналітики відзначають, що справжня європейська ідентичність у питаннях безпеки та оборони означатиме руйнацію НАТО як військової організації, фрагментацію трансатлантичного політичного співробітництва.

Отже, особливе значення для визначення подальшої позиції України, яка буде формуватися Президентом України В.А.Ющенко, матимуть наступні масштабні процеси в рамках НАТО і ЄС, які або щойно починають окреслюватись, або тривають вже деякий час.

По-перше, це нарощення зусиль США щодо якомога ширшого використання військ та інших засобів НАТО в антитерористичних та стабілізаційних операціях у Близькосхідному регіоні і в Афганістані.

По-друге, це згадане зростання впливу Франції і Німеччині на

формування окремої від США безпекової політики Євросоюзу з чіткою опозицією цим планам з боку Великої Британії та нових членів НАТО і ЄС.

По-третє, поширення відповідальності Альянсу на усі Балкани, що передбачає включення країн “третьої хвилі розширення” (Хорватія, Македонія, Албанія) і надання статусу країни-кандидата Сербії і Чорногорії та, ймовірно, Боснії і Герцеговині у 2006-2007 роках.

По-четверте, збільшення присутності НАТО і США у стратегічно важливому Чорноморсько-Каспійському регіоні з подальшим поширенням впливу на держави Південного Кавказу і Центральної Азії, що прямо порушує інтереси Російської Федерації.

При цьому для нашої держави внаслідок розгортання згаданих тенденцій виникає загроза послаблення гарантій безпеки, на які вона розраховує при вступі до НАТО. Це викликано, передусім, зростанням потенційних ризиків через розбіжності між США та країнами-лідерами ЄС щодо ухвалення рішень, які могли б стосуватися безпеки України.

Посилення європейського ядра у складі Франції і ФРН також збільшує можливості для координації дій Євросоюзу з РФ у сфері безпеки. Таке блокування Росії з ЄС, спрямоване, передусім, на протидію політиці США, матиме у перспективі несприятливі наслідки для нашої держави.

Для України розширення європейських та євроатлантичних структур – це не лише розширення зони стабільності і безпеки, але й зростання економічного потенціалу Європи. Сьогодні, коли економічна безпека стає одним з найважливіших компонентів глобальної, регіональної та національної безпеки, Європейський Союз починає відігравати провідну роль у забезпеченні стабільності на континенті.

Водночас, процес розширення ЄС розглядається Україною не тільки як розширення кордонів “спільного ринку”. Він є взаємопов’язаним з формуванням нової архітектури європейської безпеки, яка має комплексний характер і різні виміри – економічний, військовий, політичний, цивілізаційний тощо.

Розширення ЄС надає нові можливості нашій державі взяти більш активну участь у зміцненні безпеки на континенті. Україна вже сьогодні може зробити реальний внесок у забезпечення стабільності в зоні інтересів ЄС. Від інших країн, які бажають вступити до ЄС, Україна помітно відрізняється тим, що у сфері безпеки вона може бути не лише споживачем, а й реальним контриб’ютором, зокрема у галузі стратегічних транспортних перевезень, використання космосу, розвідки, миротворчої діяльності, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо.

Щоправда, інституційний рівень співробітництва України з ЄС у сфері безпеки поки що відстає від рівня співробітництва Україна-НАТО. Водночас, на окремих напрямках здійснюються конкретні практичні кроки. Це стосується, у першу чергу, розбудови наших східних кордонів, оскільки саме вона набуває особливої актуальності в контексті розширення ЄС, яке супроводжується впровадженням візового режиму сусідніми країнами – новими членами, зміцненням прикордонного контролю, посиленням боротьби з нелегальною

міграцією.

Але водночас треба зважати на те, що жорсткі прикордонні та візові режими не вирішать у повному обсязі проблему нелегальної міграції через територію України до Євросоюзу. Навпаки, перетворення України на державу-накопичувач нелегалів може призвести до дестабілізації її внутрішньої ситуації і тим самим — до утворення зони нестабільності безпосередньо на кордонах Європейського Союзу. Протидія нелегальній міграції в держави ЄС потребує, насамперед, не посилення бар'єрів на західному кордоні України, а впорядкування її східних і північних кордонів, через які до нашої держави потрапляє основний транзитний потік нелегальних мігрантів.

Україна вибудовує свою політику національної безпеки, зважаючи на реальні процеси, які відбуваються на теренах колишнього СРСР. Кордони, які зараз існують між країнами СНД, більш прозорі, ніж того вимагають інтереси національної безпеки.

Перетворення колишніх адміністративних кордонів у державні кордони з усією відповідною інфраструктурою коштує чимало українському бюджету: відповідно до офіційних даних, вартість облаштування 1 км державного кордону складає близько 500 тис. дол. США.

Актуальним завданням для України у цьому плані залишається завершення договірно-правового оформлення і сучасного облаштування кордонів України, зокрема, з Росією, Білоруссю та Молдовою, без чого неможливо активно протидіяти нелегальній міграції, організованій злочинності та іншим викликам.

У цьому контексті необхідно спрямувати зусилля нашої держави на створення на європейському континенті цілісної системи співробітництва в галузі реадмісії осіб на просторі, який би охоплював території країн-членів ЄС, України, Росії і Білорусії.

Незважаючи на пріоритетність європейського і євроатлантичного векторів міжнародної політики національної безпеки, надзвичайно важливою залишається реалізація національних інтересів України на російському напрямку. Наша держава намагається віднайти оптимальний баланс між власними інтересами і інтересами східного сусіда, проте, це не завжди можливо через складні процеси становлення нової державної ідентичності як України, так і Російської Федерації.

Розвиток українсько-російських двосторонніх відносин протягом останніх п'яти років дозволяє стверджувати, що найгостріші і відповідно найнебезпечніші суперечності, пов'язані з визнанням незалежності України, розподілом Чорноморського флоту і боргами за енергоресурси, залишилися у минулому. Обидві країни стали на шлях взаємовигідного співробітництва, особливо в економічній сфері. Але проблемних питань ще достатньо, які будуть вирішуватися в процесі діяльності міждержавної Комісії „Ющенко – Путін”, яка була ухвалена в Москві 8 травня 2005 р.

Одним з життєвоважливих інтересів України є всебічне поглиблення відносин стратегічного партнерства з Сполученими Штатами з метою отримання допомоги і сприяння подальшому розвитку української державності.

Свідчення готовності керівництва США здійснювати зустрічні кроки у цьому напрямі були яскраво продемонстровані під час нещодавнього візиту Президента України на американський континент.

3. Співробітництво з Північноатлантичним Альянсом

У 2005 році відбулися також якісні зрушення у відносинах між Україною і НАТО. Активний пошук нових форм співпраці завершився ухваленням у квітні 2005 р. на Комісії міністрів закордонних справ у Вільнюсі формату **Інтенсифікованого діалогу України** щодо членства в НАТО. Це є конкретний крок для утвердження інтеграційної взаємодії нашої держави з Альянсом, підпорядкованої ідеї членства України в НАТО, але, на мій погляд, найголовніше – це новий стимул для проведення відповідних внутрішніх реформ.

Разом з тим, аналіз стану виконання Плану дій та Цільового плану Україна – НАТО свідчить не тільки про наявність безперечних досягнень на шляху його практичної реалізації, але й про існування певних недоліків. Зокрема, мова йде про недотримання термінів виконання деяких взятих на себе зобов'язань та відсутність ефективного механізму міжвідомчої координації і взаємодії міністерств, відповідальних за втілення у життя Цільового плану Україна – НАТО.

Проте, на фоні суто технічних недоліків значним позитивом можна вважати наступне: сьогодні на всіх щаблях державної влади все більше існує розуміння того, що зобов'язання в рамках Плану дій пов'язані не лише з необхідністю виконання важливого етапу на шляху вступу до НАТО як такого, але й дозволяють системно підійти до здійснення відповідних внутрішніх перетворень.

В результаті виконання Цільового плану 2003 та 2004 років Україна послідовно здійснює істотне коригування пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки та оборони шляхом внесення відповідних змін до національного законодавства.

Особлива увага у цьому зв'язку приділяється підготовці нової Стратегії національної безпеки України. Йде розробка інших нормативних актів, які б відображали євроатлантичні прагнення нашої держави і сприяли б запровадженню в Україні євроатлантичних стандартів.

У червні 2003 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про основи національної безпеки України”, який розроблено на виконання рішення РНБОУ від 12 червня 2002 р. Цей Закон замінив Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України, яку було ухвалено Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР, яка відіграла свою позитивну роль у формуванні і здійсненні цілеспрямованої політики держави щодо захисту її національних інтересів, вирішенні багатьох внутрішніх і зовнішніх проблем у політичній, економічній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах національної безпеки.

За п'ять з половиною років суттєво змінилася внутрішня і зовнішня геополітична ситуація. Тому Закон “Про основи національної безпеки України”

визначає сучасні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і забезпечення національної безпеки та прогресивного розвитку України у XXI столітті.

У ньому уточнюються суб'єкти забезпечення національної безпеки, він містить більш чітке і послідовне викладення їх повноважень.

В основу Закону покладене розширене тлумачення поняття національної безпеки, що включає як воєнні, такі невоєнні чинники.

Класифікація загроз безпеці та їх розподіл за окремими сферами є, до певної міри, умовними. Окремі чинники, кваліфіковані як загрози у політичній, економічній, соціальній, інформаційній сферах тощо, діють спільно, більш того, вони є взаємопов'язаними і взаємно впливовими.

Так, аналіз основних факторів виникнення низки загроз національній безпеці, зокрема в її політичному та економічному сегментах, свідчить, що значну роль у виникненні й існуванні цих загроз сьогодні відіграє соціальна складова. Йдеться, зокрема, про дестабілізацію суспільно-політичних процесів, загострення напруженості на національному і релігійному ґрунті, формування сепаратистських настроїв в окремих регіонах та групах населення (особливо під час останніх виборів Президента України), зневіру у дієздатність влади, вимивання з країни кваліфікованої робочої сили тощо.

Слід відзначити значну увагу в Законі приділено питанню захисту прав і основних свобод людини і громадянина. Це означає, що відбувається остаточний відхід від т.зв. “етатичного” розуміння національної безпеки коли вона розглядалася виключно як державна безпека за часів Радянського Союзу. Адже необхідність зміцнення демократії вимагає від держави значно більшої уваги до виконання своєї основної функції – захисту громадян, їх прав та інтересів від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Вперше на законодавчому рівні в Україні визначено євроатлантичну інтеграцію як ключовий фактор національної безпеки.

Варто привернути увагу ще до одного важливого документу у сфері безпеки. Це нещодавно прийнята оновлена Воєнна доктрина України, яка була затверджена Указом Президента України у квітні 2005 р. з урахуванням:

тенденцій розвитку воєнно-політичної обстановки в світі та навколо України;

економічних можливостей держави, а також приведення змісту Воєнної доктрини України у відповідність до Конституції України, національного законодавства та міжнародного права.

Воєнна доктрина України враховує суттєві зміни у воєнно-політичній, воєнно-стратегічній обстановці у світі та навколо України. Переглянуто концептуальні підходи до інтеграції у структури європейської та євроатлантичної безпеки, шляхом набуття Україною повноправного членства в НАТО та Європейському Союзі.

Важливим кроком в рамках курсу України на вступ до НАТО та виконання Плану дій та Цільових планів Україна-НАТО у 2003 – 2004 роках у сфері безпеки і оборони є Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”,

який був прийнятий Верховною Радою України також 19 червня 2003 році. Цей документ має на меті сприяти утвердженню євроатлантичних стандартів у сфері демократичного контролю за безпековою, оборонною та правоохоронною діяльністю держави.

Таким чином, можна констатувати, що в Україні вже створена сучасна законодавча база, яка визначає основні напрями державної політики з питань національної безпеки.

Окремої уваги заслуговують питання щодо проведення оборонної реформи. Одним з найбільш важливих кроків у даній сфері є завершення Оборонного огляду, в рамках якого здійснено початковий аналіз існуючих та потенційних загроз воєнній безпеці України на перспективу до 2015 року та розпочата оцінка поточного стану Збройних Сил, напрацьований механізм проведення Огляду в частині, що стосується Збройних Сил України.

Питання Оборонного огляду в подальшому перебуватимуть у сфері постійної уваги керівництва держави та Міністерства оборони.

Підсумовуючи, слід зазначити, що в Україні ведеться комплексна робота з докорінної перебудови оборонного і безпекового секторів держави їх адаптації до потреб євроатлантичної інтеграції. Стрижневу роль в цьому контексті відіграє виконання заходів Плану дій Україна-НАТО та Цільових планів 2003 – 2004 років. Отже, сьогодні можна з впевненістю відзначити, що співробітництво України з НАТО за порівняно короткий період стало важливим каталізатором внутрішніх перетворень не лише у зазначених сферах внутрішнього життя України.

Варто відзначити і певний прогрес України у вдосконаленні національного режиму протидії корупції та відмиванню брудних грошей як одного з найважливіших “невійськових” зобов’язань нашої держави згідно з Планом дій та Цільовим планом.

Особливе значення в цьому контексті мало ухвалення Закону “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 28 листопада 2002 р. та змін до нього згідно із Законом від 24 грудня 2002 р.

Реагуючи на нові обставини

Нове керівництво України виступає за продовження значних демократичних реформ, викладених у Плані дій Україна-НАТО. Основою для такої позиції є, насамперед, прагнення забезпечити національні потреби у сфері демократичного розвитку, а не бажання досягти специфічних зовнішніх стандартів (євроатлантичних чи інших).

Існування таких механізмів співпраці між Україною та Альянсом, як План дій/Щорічний Цільовий План (ПД/ЦП) та Спільна робоча група високого рівня з питань воєнної реформи (СРГ ВР) може сприяти реалізації згаданих вище реформ за рахунок підвищення рівня політичної прозорості, надання практичної підтримки та забезпечення механізму надійного зворотного зв’язку з євроатлантичною спільнотою.

З метою подолання негативного впливу колишніх політичних реалій та кращого висвітлення реальних потреб України програми співпраці повинні

бути переглянуті. Ця ревізія має відбуватися дуже обережно: вона не повинна зашкодити чи зупинити існуюче співробітництво між Києвом та Брюсселем.

Після приходу до влади Президента України В.Ющенко та його команди перед ними нагально постало завдання вироблення та реалізації внутрішньої політики, яка б продемонструвала електорату новообраного Президента значні досягнення у різних сферах суспільного життя. Дискусії, які проводяться в рамках системи нової адміністрації, свідчать про те, що головна увага нової влади має бути приділена трьом ключовим пунктам:

- Зміцненню демократичних інституцій.
- Поліпшенню соціальних та економічних показників (для демонстрації електорату того, що демократизації країни призведе до конкретних позитивних зрушень у житті пересічної людини);
- Проведенню упереджувальних заходів для нейтралізації внутрішніх та зовнішніх факторів, які можуть зашкодити реалізації вказаних вище цілей, стати загрозою політичній та економічній стабільності України або дозволять колишньому режиму, використовуючи регіональні чинники, зберегти свої позиції на Півдні чи Сході.

Ці внутрішні фактори доповнюватимуться двома головними зовнішньополітичними пріоритетами:

- Переорієнтацією зовнішньополітичних цілей на забезпечення національних або “громадянських” цілей – особливо це стосується трьох вище викладених пунктів – та відходом від політики геополітичного балансування і захисту інтересів еліти.
- Відновленням репутації України як послідовного та надійного партнера, особливо завдяки подоланню розбіжностей між деклараціями та діями.

Реалізація цих пріоритетів призведе до зміни парадигми, яка визначала розвиток політичних відносин та практичного співробітництва між Україною та НАТО протягом останнього десятиліття. Колишня влада розглядала тісні стосунки з Альянсом (включаючи можливість членства) здебільшого як необхідний геополітичний та внутрішньополітичний контрбаланс небезпечному та нерівнозначному курсу економічної співпраці між українською елітою та Росією. Одночасно, влада відмовлялася проводити необхідні для прискорення процесу входження до Альянсу системні реформи, реалізація яких, на думку колишнього режиму, могла призвести до руйнації інституцій та зникнення практик, необхідних для виживання влади.

У рамках “парадигми Кучми” символи були важливіші, ніж суть, а практична співпраця здебільшого виступала як інструмент пропаганди – підхід, який дозволяв позитивно впливати на настрої Альянсу та лобіювати поглиблення політичних відносин. Незважаючи на те, що багато успішних проєктів у рамках співробітництва між Києвом та Брюсселем розпочалися за часи саме цієї парадигми, політичні обмеження призвели до того, що вказана співпраця не мала значного системного впливу.

На відміну від вище згаданого, нове вище політичне керівництво України намагатиметься переглянути зміст та наповнення цих пріоритетів, зменшивши роль політичного символізму, особливо стосовно можливого членства України в Альянсі. Так, незважаючи на те, що уряд буде проводити активну політику у сфері розвитку механізмів співпраці з НАТО, основна увагу приділятиметься не чиновникам у Брюсселі, а суспільній думці всередині країни. Окрім цього, на перший план вийде відповідність євроатлантичного курсу нової влади національним потребам, а не орієнтація нової еліти на очікування та сподівання Альянсу.

Можливості підтримки України з боку НАТО

Існування реальних механізмів співпраці між Україною та Альянсом може сприяти реалізації згаданих вище реформ за рахунок підвищення рівня політичної прозорості, надання практичної підтримки та забезпечення механізму надійного зворотного зв'язку з євроатлантичною спільнотою. На практиці, найважливішими пріоритетами для нової влади стали такі сфери:

- **Демократичні інституції.** Потрібно приділити найбільшу увагу таким факторам: 1) зміцненню демократичних інституцій, 2) забезпеченню незалежності ЗМІ, 3) зміцненню незалежності судової влади. Оскільки НАТО не має відповідних дорадчих програм, механізми ПД/ЦП можуть бути використані для отримання зворотного зв'язку щодо оцінки успіхів у цій сфері від країн-членів Альянсу, які мають такі програми. Нова влада може допомогти даному процесу за рахунок конкретизації своїх намірів та надання на початковому етапі реформування всім зацікавленим сторонам запланованих орієнтовних показників у цій сфері.

- **Економічні/соціальні реформи.** Нова влада потребує суттєвого прогресу у цій царині, навіть якщо на початку він буде не зовсім значним. Боротьба з корупцією та створення мережі соціального захисту є тими сферами, де можливо досягти швидких результатів. Інші кроки – від інтеграції до світової економіки та підтримка процесів реформування кризових галузей – можуть забезпечити оптимізм на майбутнє. НАТО здатне допомогти Україні у вирішенні нагальних та довготермінових питань за рахунок 1) підтримки соціального захисту робітників на основі існуючих програм та 2) зусиль щодо допомоги українському оборонному промисловому комплексу адаптуватися до нових реалій ринку, переорієнтуватися на громадський сектор та інтегруватися до євроатлантичної комерційної спільноти.

- **Зовнішня політика.** Стабілізація відносин з сусідами залишається одним з найважливіших актуальних завдань. Відносини з Росією продовжують відігравати пріоритетну роль, однак нова влада може дозволити собі бути більш впевненішою у використанні дипломатичних та практичних інструментів, включаючи посилення прикордонного режиму, для сприяння виробленню рішень щодо врегулювання проблем Придністров'я. НАТО має можливості для допомоги у цій сфері за рахунок залучення потенціалу Спільної експертної групи з питань охорони кордонів (використання досвіду ініціатив прикордонного контролю, набутого на Балканах). Ця підтримка повинна здійснюватися на основі чіткої гармонізації з відповідними програмами ЄС.

- **Демократичний контроль безпекового сектору.** “Помаранчева революція” продемонструвала, що, незважаючи на відносно високий рівень стосунків між цивільними та військовими, механізми формального демократичного контролю ще недостатньо досконалі. Використовуючи наявні ресурси Альянсу, його членів та таких інституційних партнерів, як Женевський центр з питань демократичного контролю над збройними силами, НАТО здатне надати допомогу новій владі в Україні щодо невідкладного впровадження організаційного та політичного контролю над сектором безпеки. Окрім цього, відштовхуючись від попередніх зусиль СРГ ВР, у довгостроковій перспективі Альянс може допомогти новій владі створити ефективні інструменти виконавчого, законодавчого та суспільного контролю, сприяти підвищенню рівня професійної ефективності функціонування безпекового сектору, розвитку механізму належного використання ресурсів.

Зрозуміло, що зміст програм Україна-НАТО, запланованих на 2005-2006 роки, перебуває під значним впливом неоднозначної спадщини попереднього режиму. Позитивом є те, що Київ та Брюссель розробили вельми суттєві програми співпраці у великій кількості напрямків. Негативом було те, що ці програми впроваджувалися у життя таким чином, що їх системний вплив був обмеженим.

Таким чином, з метою забезпечення нагальних потреб України та визначення реальних напрямів допомоги згадані програми повинні бути переглянуті. Враховуючи велику кількість сфер співпраці, повноцінний перегляд вимагатиме значного часу, зусиль та кваліфікованого експертного супроводження. Якщо провести його швидко, це може призвести до виникнення перепон на шляху існуючої співпраці.

У короткотривалій перспективі, правильним підходом стане імплементація вже розроблених програм поряд з максимізацією у них впливу тих спеціальних зусиль, які направлені на впровадження у життя реальних змін. Такий сценарій дозволить НАТО та Україні використовувати систематичний та оціночний підхід у сфері перегляду співробітництва, фокусуючи свою увагу на чітких визначених сферах, починаючи з вищезгаданих важливих галузей. На практиці, цей підхід має бути реалізований за рахунок таких кроків як:

- Затвердження ЦП та Індивідуальної програми партнерства на 2005 рік (на основі цих документів необхідно розпочати реалізацію співробітництва Україна-НАТО).

- Створення з самого початку строку перебування при владі нового уряду робочих комітетів, які б склалися як експертів Альянсу, так і представників політичної еліти України. Їх завданням стане розгляд зобов'язань та діяльності у найбільш пріоритетних сферах суспільного життя, а метою – спостереження за тим наскільки чітко відображені у цій царині наміри нової влади та наскільки ефективно проводиться діяльність у відповідних напрямках. Результати зустрічей експертів з обох сторін можуть бути інтерпретовані як “додаткові добровільні зобов'язання з метою досягнення цілей ПД”. Окрім цього, вони повинні надати інформацію для проведення

дискусії у відповідних комітетах НАТО та сприяти процесу вироблення планів на 2006 рік.

- Згідно розробленою Робочою програмою СРГ ВР на 2005 рік Україна та Альянс мають можливість зосередити свої зусилля на реалізації практичних аспектів забезпечення нагальних потреб нової влади щодо впровадження організаційного та політичного контролю на сектором безпеки. У цьому контексті, НАТО планує задіяти два важливих інструменти: Огляд національної безпекової політики та Ревізію інституційної спроможності. Огляд наявних програм та можливих ініціатив у світлі потреб України може бути проведений як частина підготовки робочого плану на 2005 рік.

Заклучення

Як вже зазначалося раніше, підхід нової української влади до НАТО репрезентує собою зміну парадигми – перехід від “Стандартів Альянсу” до “Національних інтересів”, від символізму до суті. Якщо Київ та Брюссель отримають дивіденди від нової парадигми, це призведе до необхідності вироблення нового підходу у діяльності залучених до євроатлантичних процесів інституцій та осіб. У контексті цього, практичні дії мають охоплювати таке:

- Політичний діалог має перейти від символічних переговорів – прагнення отримати якнайбільше обіцянок від скептичного чи неохоче налаштованого на це партнера – до спільного вироблення процесів управління та моніторингу практичної співпраці (такий підхід дозволить досягнути максимального ефекту).

- Практичне управління повинно бути передане компетентним підпорядкованим комітетам або робочим групах експертів, які б звітували про свою роботу політичному керівництву. Менеджмент має сфокусувати основну увагу на виробленні під час зустрічей експертів програмах, а не на виконану роботу.

- Програми співробітництва повинні максимізувати розвиток довготермінового робочого партнерства між експертами України та НАТО у рамках реалізації спеціальних проектів. Це сприятиме налагодженню взаємної довіри та розумінню потреб щодо залучення зовнішньої підтримки, досвіду та ресурсів для ефективного вирішення реальних проблем.

Поширення політичного контролю на безпекову та оборонну сферу є першочерговим викликом для Президента України та його команди з питань національної безпеки. Реалізація даного завдання є дуже важливим як у світлі наявних політичних цілей, так і на середньо- та довгостроковий розвиток української сфери безпеки.

Стратегія національної безпеки, яку розробляє РНБОУ, має проаналізувати політику держави в оборонній галузі від вищих ешелонів прийняття рішень до оперативних рівнів і допоможе новій українській еліті визначити національні політичні інтереси та пріоритети, усвідомити свої політичні можливості та виробити систему відповідних компромісів. Ці

процеси повинні проводитися виключно українською стороною, а НАТО може полегшити роботу Києва у цій сфері за рахунок надання необхідних експертів та забезпечення менеджменту і узгодження цієї підтримки.

Для отримання контролю над урядовими установами та проведення політики, яка призведе до значних змін, Президент Ющенко та його команда повинні діяти швидко і рішуче. Першочерговим завданням, з одного боку, є встановлення прозорого цивільного контролю над міністерським апаратом та військовими формуваннями, з іншого – запевнення військовослужбовців підпорядкованих воєнних формацій (Сухопутних військ, Внутрішніх військ тощо) у тому, що цивільний контроль сприятиме позитивним змінам у їх повсякденному житті як у соціальному, так і професійному плані. Третім, не менш важливим чинником, є остаточно розробка визначення політики України у сфері безпеки і оборони, яка створить підґрунття для подальшої трансформації та раціоналізації безпекового сектору. Виконання перших двох завдань є прерогативою нових міністрів, а їх діяльність у цій сфері має координуватися на національному рівні (можливо РНБОУ).

Узгодження поглядів на національному рівні стане визначальним чинником для подальшої трансформації українського сектору безпеки і оборони. Щоб повною мірою реалізувати цей підхід, нова влада має подолати певні бюрократичні інтереси та системні недоліки координації спільної роботи міністерств.

Першим важливим кроком у встановленні політичного контролю має стати проведення огляду, який проаналізує політику держави у оборонній галузі, від вищих ешелонів прийняття рішень до оперативних рівнів, та допоможе новій українській еліті визначити національні політичні інтереси і пріоритети, усвідомити свої політичні можливості та виробити систему відповідних компромісів. Найкращим варіантом для проведення такого огляду є створення міжвідомчої експертної групи під егідою РНБОУ, яка складатиметься з представників усіх залучених до вказаного процесу відомств.

Новий уряд повинен активізувати свою діяльність у сфері швидкого поширення організаційного та політичного контролю над сектором безпеки і оборони. Механізмами, які допоможуть новій владі прискорити дані процеси, можуть стати: 1) огляд національної безпекової політики та 2) перевірка інституційної спроможності на міністерському рівні.

Ефективність впливу двох згаданих заходів буде залежати від реалізації в подальшому практичних проєктів здійснення реформ на всіх рівнях.

У сфері національної безпеки і оборони ці пріоритети будуть означати встановлення організаційного та політичного контролю над Збройними Силами, військовими формуваннями, міліцією та спецслужбами. Посилення ролі інституцій демократичного управління та контролю стане важливою частиною цього процесу. У той же час нове керівництво країни має шукати підтримки згаданих відомств за рахунок покращення життєвого та професійного рівню їх співробітників (тренування тощо). Нова влада також намагатиметься остаточно визначити політику України у сфері національної

безпеки і оборони, створивши у рамках цього підходу засади для проведення подальшої трансформації та раціоналізації безпекової галузі.

Зі створенням таких засад стратегічні політичні питання (вступ до НАТО тощо) будуть скоріш за все переглянуті і курс реформ замість досягнення “стандартів НАТО” буде спрямований на забезпечення “національних інтересів”. Така проблематика, як взаємосумісність з НАТО, не залишиться поза увагою нової еліти, однак вона буде тісно прив’язана до національних реалій (забезпечення національної безпеки за рахунок участі у міжнародних операціях). На практиці такий підхід може призвести до перегляду наявних зобов’язань у сфері безпеки і стати імпульсом для можливого виводу українського контингенту з Іраку, переходу на самофінансування українських підрозділів у Косово, участі в операції “Активні зусилля” та проведення більш рішучої політики для врегулювання конфлікту в Придністров’ї.

Новій владі доведеться мати справу з численними перешкодами. Найбільшого опору потрібно очікувати від бюрократії, яка звикла діяти у своїй повсякденній роботі автономно та безвідповідально (інколи не враховуючи навіть прямі накази Міністра). Окрім цього, виконавчі та законодавчі інституції не мають достатніх можливостей для вироблення ефективної політики та здійснення моніторингу за її виконанням. Більш того, досвід функціонування бюрократичної системи свідчить про нівелювання ініціатив на оперативному рівні та системну слабкість горизонтальної координації на всіх рівнях (як між залученими до відповідних процесів відомств, так і всередині уряду).

Нове керівництво наголосило на тому, що воно відкрите для міжнародної допомоги у сфері практичної імплементації його політичних пріоритетів. НАТО має відлагоджені механізми для такої підтримки (ПД/ЦП та СРГ ВР). У деяких сферах Альянс готовий надати допомогу своїми експертами, у інших він здатний покращити та узгодити роботу за рахунок залучення фахівців з країн-членів союзу або інших міжнародних організацій (Женевський центр з питань демократичного контролю над збройними силами тощо).

Важливо наголосити, якщо Альянс та його члени бажають досягти ефективності у своїй співпраці з Україною, вони повинні з величезною увагою поставитися до зміни парадигми відносин між Києвом та Брюсселем (перехід від символіки до суті, успіх співробітництва має оцінюватиметься не кількістю зустрічей на високому рівні, а системним впливом спільних проектів).

НАТО повинно перейти від методу “прискорення” та “розблокування” існуючих механізмів співпраці до створення нових програм та ініціатив, які б допомогли новому керівництву України втілити у життя його пріоритети та розробити систему співробітництва на робочому рівні для активізації спільних зусиль.

Слід також наголосити, що помаранчева революція надала значного прискорення у реформуванні внутрішньополітичних процесів в житті країни, поступовій структуризації відносин між гілками влади. Вказані тенденції можна пов’язати із очищенням владних структур від корупції, потурання законів та становленням громадянського суспільства.

Огляд національної безпекової політики, ревізія інституційної спроможності, інші заходи, які в результаті стануть частиною більш широкого спектру процесів, вимагатимуть прискорення реформ на всіх рівнях: починаючи з національного, міністерського і стратегічного та закінчуючи тактичним. Розглядаючи масштаби проблематики, можна дійти висновку про те, що іноземна допомога у цій сфері має стати важливим чинником успіху (НАТО та його члени розглядаються як основні фактори надання такої допомоги). У деяких сферах повинні бути розроблені нові ініціативи, в інших – продовжені наявні, які за необхідності можуть бути адаптовані до нових умов.

Джерела

1. *Мартин Г.-П., Шуманн Х.* Западня глобалізації: атака на процвітання и демократію. – М., 2001.

European Trends in Defence and Security Sector Reform

P. Dunay

Stockholm International Peace Research Institute

The broad definition of security has prevailed for some decades. It has resulted in a situation that security is no longer identified with military security. Although it is widely agreed that the full spectrum of defence forms part of security it is much less certain to what extent non-military aspects of security form part of it. When socio-economic transformation began in parallel with the end of the Cold War and with the sudden decline of military confrontation in Europe it has become clear that the focus upon external security providers, like the armed forces would result in the fast growing irrelevance of the full area. It was thus a must and only a matter of time that thinking has been refocused and the reform of security sector has become fashionable. It is a relatively new phenomenon and it would be premature to conclude that the concept of security sector reform (SSR) is sufficiently cohesive. There are different definitions, which coexist also demonstrating that the concept has not reached the level of universal cohesion, yet. For the Euro-Atlantic area, where states and institutions seldom face the challenge of the rivalry of non-state actors a state-centric definition addressing the institutions, which provide for both the external and internal security of a country may be good enough. (This fact underlines the universal application of the definition and it is certain a different definition should be worked out for countries and regions, like Afghanistan or Sub-Saharan Africa.) Organizations authorized to use for force as well as law enforcement and justice belong here.

It is the underlying assumption of the concept that security related activities have something in common irrespective whether they address external or internal security. This assumption has shaky foundations, however as commonalities and differences do coexist and often the various institutions approach the same problems from different angles. (It is suffice to mention the different approach of the law enforcement agencies and the armed forces to terrorism.) The security sector is not integrated so the idea of security sector reform is not well based. It is a reflexive defence mechanism of the losing part of the security sector, primarily the armed forces. The connection is legitimate in an environment where the perception of security of the population has shifted - in many cases away from external, particularly military security towards internal security. The concerns about criminality, access to the justice system and corruption are far higher on the agenda of the popular perception in most European countries than some abstract concerns about traditional external military threats. It poses a problem that in light of competition for political attention and for resources, both financial and human in the transformation process the defence sector could be pushed aside and kept alive without paying particular attention to it.

There are different contexts of security sector reform: the development, the post-authoritarian and the post-conflict ones, as Heiner Hanggi has put it. 1. As far as the *development approach* it is increasingly recognized that macroeconomic matters are heavily dependent upon institutional matters. The problem of *governance* has become a prime issue for international economic, including financial institutions. We are no longer where we were in the early 1990s where many have believed one has to liberalize the economy and everything will be just fine. This view has disappeared with the government of Yegor Gaidar in Moscow. We know that development requires an adequate regulatory and institutional framework, including a constitutionally and effectively functioning legal order. Security is part and parcel of transformation, including the adequate allocation of resources. In this respect, the security sector forms a conglomerate whose constituent elements are rivals for the same resources. If the central state authorities cannot take those decisions that allocate the resources to those parts of the sector where the burning problems are the entire reform of the security sector may be jeopardized. 2. The post-authoritarian context is also relevant in Eastern and East-central Europe. In reaction to authoritarian rule, if not outright dictatorship, emphasis has been put on the constitutionality of the activity of various law enforcement institutions and other

agencies. In case of defence it appears as the civilian control of the armed forces. It presents a problem that quite often countries do not get beyond the matter of constitutionality and move to the equally important problem of the effectiveness of the security sector. It is one of the lessons drawn from the transformation process in East-central Europe that irrespective the overemphasis upon the constitutional aspect at an early stage in the absence of dangers that the armed forces (or other military or paramilitary entities) would undermine law and order it is necessary to change the emphasis and focus upon the effectiveness of the power organizations. I.e. constitutional functioning is a necessary but insufficient precondition of the reform of security sector reform.

In Eastern Europe, more precisely in the area of the former Soviet Union, transformation from authoritarian rule to democracy has been put to a halt. Hence those countries, which went through revolutions recently will have to catch up with those somewhat more fortunate East-central European states, which did not go through the detour of illiberal democracy. The situation is burdened by that the societies have often been disillusioned and asking people to make further sacrifices may be difficult.

Speaking of European experience in security sector reform is difficult as four regions of Europe are in different situation. The West that has much less to do in the reform of internal security than to reform its armed forces, East-central Europe that has tasks in every field but whose internal security reform has progressed better than its defence reform, the Western Balkans that has tragically lost the 1990s and its catching up is still uneven and, last but not least the former Soviet Union that has been going through a particular development pattern and where only a few states show signs of promise. (This is an apparent simplification as there is huge difference between say Uzbekistan, Belarus, Russia and Moldova, not to mention Georgia and Ukraine.)

The security sector is influenced by the general development patterns of the society. Factors like strong v. weak statehood, democratic statehood or the lack of it and the level of corruption influence the security sector as well. Here it is necessary to emphasize that strong statehood is not identical with undemocratic statehood. It is important to build in guarantees so that strong statehood would not end up in curtailing democracy and recurring authoritarian tendencies. Fearing strong statehood as if it were automatically accompanied by the curtailment of democracy is an arbitrary construct, however. If such link could be established the population of western European countries would have every reason to be concerned. Corruption is a more real issue of socio-economic transformation, including that of the security sector. Ukraine, as of the corruption perception index published by Transparency International in October 2004, based on interviews conducted in 2003-4 is no. 122 on the list. (Finland is no. 1, Bangladesh and Haiti are the last two (145).) This is a miserable performance particularly in light of some other successor states of the former Soviet Union. (The best performing such country is Belarus (no. 74). Russia is no. 90 on the list.) The best performing EU member is Finland (no. 1), the worst is Poland (no. 67). Static information may illustrate the point I intend to make. It is more important to see it dynamically, however. The question is where Ukraine is going to be in a year or two. Without radically reducing the level of corruption none of the reforms have chance to succeed. Although the EU and NATO have embarked upon slippery slopes when they have decided upon eastern enlargement as far as the level of corruption. Still, the gap between the least performing EU member-state (Poland) and Ukraine is so enormous that it cannot be bridged by political vision. It is very much the corruption perception index that would illustrate whether there is positive dynamic of transformation.

There are a few important lessons from the reform process of East-central Europe. 1. External advice may help, keep focus, provide some external resources but without the active involvement of the societies reforms have no chance to succeed. It depends upon the societies and the state whether transformation succeeds or not. 2. Reforms are not carried out to please the world at large but to make the life prospects of people better. External guidance may help but it does not solve the problem as such. Furthermore, the state- and nation-building as well as democratization experience of the various western states and institutions differ so will their advice. Those who intend to live on external

exclusively will not get too far with their transformation processes. 3. After systemic changes there is need to transform various parts of the society and the economy simultaneously. Consequently, there is significant resource rivalry. 4. As priority is to be given to those sectors, which have direct bearing upon the economic competitiveness of the country as well as those, which affect the perceptions of large strata of the population, economic reforms, the transformation of social and health services and education will supersede the needs of defence. Defence reforms are regular losers of the process. 5. The entire security sector cannot lose out, however as the socio-economic reform process would bear the consequences. 6. As reforms require sacrifices it is necessary to have broad political consensus in the society. Politically divided countries have less chance to succeed with the necessary reforms.

It is easy to defer defence reform if a country is not facing a classical military threat, no identifiable external adversary - the shortcomings of defence are difficult to identify and verify. The idea of capabilities based armed forces is a luxury that most countries cannot afford. (The one country that pretended to be able to afford it has tacitly modified its course after 11 September and started to concentrate resources according to priorities.) So, it is of prime importance to set the priorities and to set them right. The resistance of the defence sector is significant and thus it requires significant determination and political resolve to carry them out. The prospect of defence integration, the perspective of NATO membership and hence the "international commitments" of the country provide excellent arguments to the defence establishment to attract resources at the expense of other sectors. Again, the priorities of socio-economic transformation should be set right and defence should be integrated in it. It is suffice to mention that Hungary needed nearly 15 years of transformation when the head of government stopped being wishy-washy on defence allocations. It was the sixth prime minister of the country since the system change of 1989-90, Ferenc Gyurcsany who was ready to say it openly to the secretary general of NATO that he has to balance different priorities and thus NATO will have to live with the fact Hungary is not going to spend excessively on defence. The NATO folly should be instrumental to carry out defence reform and have the necessary political attention but should not be a code word to demand extra resources. The effective use of funds should make reform possible without unbearable extra burden on the economy.

The reform countries of the former Soviet Union, Georgia and Ukraine can take advantage of the knowledge accumulated by the East-central European reform countries, which went through somewhat similar transformation. Some of the lessons could be summarised as follows. There is no doubt that all these countries have inherited outdated and significantly oversized armed forces. Hence, it is an essential part of the defence reform process to downsize the armed forces and thus liberate the resources necessary to carry out effective reform. It should be its aim to arrive at leaner but meaner armed forces. This issue has many aspects. 1. It is the political elite should provide guidance and. It should be guided towards a certain end. L'art pour l'art reforms carry the danger that the armed forces end up in meltdown, rather than downsizing. Armed forces, which do not set clear criteria for the professionals they need in the long run face the problem to lose the younger generation who have alternative career paths in the civilian labour market. 2. It was a regular problem that the autonomy of the military leadership was not respected. Civilians, in the name of civilian control, decided to have the necessary expertise to take every decision. This was to the detriment of the development of military professionalism although many of the civilians were just as laymen as were the generals and officers. The line should be clearly drawn between decisions that can be taken autonomously by the military and those, which should be preserved to the civilian leadership of the defence sector.

It turned out to be an ineffective way to abolish compulsory military service by reducing the service time. Although most East-central European countries went through this process there has to be a moment when it can be stated clearly there is no reason to train masses of citizens to serve in the armed forces for e.g. six month. They do not contribute to the preparedness of the national armed forces, they cannot be deployed internationally (probably the most important function of the armed forces nowadays) hence it is better to abolish conscription without delay. Not to mention the problems

that stem from such „doubling" of armed forces, consisting of a small elite force deployable internationally and of a huge group of demotivated and poorly equipped „second rate" military.

Success, according to my impression is dependent upon the following conditions: 1. Analyse the external security environment dynamically. It is necessary to predict what security situation the country would be facing when it hopes to complete the defence reform process. 2. It is an essential precondition of the process to have realistic threat assessment (beware of opposition to any conclusion). 3. The objectives to be achieved have to be defined clearly. 4. It has to be realistically assessed what means the society wants to make available to the defence sector without undermining reforms elsewhere.

There is a list of intriguing questions that should be answered: 1. Is there any military threat that could be countered by traditional military means? 2. Is it realistic to assume that Ukraine would be integrated in a Treaty of alliance in the foreseeable future? (Will an alliance Ukraine seeks to join be revitalized?) 3. Is contribution to international peace and security the prime task of the armed forces? 4. What are the means necessary to contribute to the security and the international relations of the country? 5. What are the affordable means? 6. What are the reforms, which make the necessary reforms affordable? 7. The effectiveness of the sector in order it would not draw extensively upon resources without contributing to the output (the security needs of the country) is the central matter of defence reform. 8. Security sector reform under the current conditions must give priority to domestic security in order to contribute to transformation and the rule of law.

The reform of the defence sector should focus upon developing those capabilities that are necessary to provide for the security needs of the country. Niche capabilities and radical elimination of redundancies is that we have realized too late to be essential preconditions of success. The constitutionality of the security sector's functioning should allow focusing upon effectiveness.

Military Ombudsman

D. Law

What is a Military Ombudsman?

For the purpose of this paper, a military ombudsman (MO) is a mechanism independent of the military command structure that exercises oversight of the defence sector and helps to ensure that it observes the principles and practice of good governance. The MO addresses complaints about improper and abusive behavior in the military as well as shortcomings in military procedures, and formulates recommendations for corrective action. The MO does not make defence policy or decisions on operational issues. While the immediate purpose of the MO is to redress grievances and to encourage proper conduct of and within the defence sector, the broader role of the office is to enhance its efficiency and effectiveness by making it accountable and responsive to its constituencies.

Why is the Institution Important?

The MO helps to

- exercise democratic control over the defence sector
- ensure respect for the rule of law in the armed forces
- promote transparency and accountability in defence structures
- focus attention on problems in military practice requiring corrective action
- enhance the efficiency and effectiveness of the defence sector
- strengthen confidence in the military on the part of both the public and defence sector personnel

An MO can be of particular benefit to transitional and developing democracies; and countries with reforming security sectors, where the Executive and the General Staff tend to be strong, the Legislature weak and the Courts dependent on the other branches. Here the MO can bolster standard mechanisms of oversight and counterbalance the institutional weakness that is typical of such environments.

How to Ensure the Full Potential of the Institution?

For an MO office to realize its full potential, there are three key requirements: operational independence, political authority, and an adequate material/ intellectual infrastructure. Ideally, the office of the MO should

- be legally defined in the constitution or an act of the legislature
- have its own investigative capacity, and be authorized to freely initiate
- investigations on questions affecting individuals or, as appropriate, of a systemic nature
- have access to the information necessary to conduct any investigation
- be able to operate in the utmost confidentiality
- be able to publish reports for the attention of parliament and the general public
- be empowered to formulate recommendations for consideration by the civil and military leadership, which require official and public responses
- be housed in its own premises, independently of the General Staff

Of crucial importance is the staff of the office of the MO. Ideally, this should be made up of civilians whose expertise allows for the MO office to carry out research, formulate legal opinions and develop media policy independently of other departments or government. To avoid problems in accessing classified information, the staff should also be cleared to the highest security level.

How do the German and Canadian Oversight Mechanisms Work?

The German Ombudsman, known as the Wehrbeauftragter des Bundestages (WB), or Parliamentary Commissioner of the Armed Forces, and the Canadian Military Ombudsman are among the most profiled mechanisms for military oversight. They have often been used as models by other countries, for example, the Irish Military Ombudsman and the Czech Republic Armed Forces Ombudsman.

The WB office was established in 1959 after the decision was taken to recreate German Armed Forces. The office is based on the Swedish Militieombudman, the first structure of its kind, which was established in 1915. The office of the Canadian Military Ombudsman was set up in 1998 following the investigation into the Somalia affair.

Both offices have approximately 50 staff members. The German WB received 6154 complaints in 2004 for 260,000 members of the Bundeswehr (German Armed Forces). During the same period, the Canadian MO received 2274 complaints for the 60,000 members of the Canadian Forces (CF) and the 20,000 civilians employed by the Canadian Department of National Defence (DND). The annual budget of the German WB in 2004 was around €3,370,000. That of the Canadian MO for the 2003-2004 fiscal year was roughly similar at €3,069,000.

Table 1 – A Comparison of the Canadian and German Systems

Canada's Military Ombudsman	KEY ISSUES	Germany's Wehrbeauftragter
<ul style="list-style-type: none"> • Negotiated mandate but no legal statute • By the government on the Defence Minister's (DM) recommendation for a 5-year term (renewable) • Current and former members of the CF and DND, and family members of the DM, the military chain of command, a member of parliament • The MO, with notice to the DM • Any individual complaint within the purview of the CF and DND • Systemic issues • The complainant must have attempted to resolve the complaint by referring it to the chain of command or the military grievance system • The MO can refuse a complaint if it is untimely or frivolous or if it would require an injudicious use of resources • The MO can accept a complaint directly in compelling circumstance. • To the DM • The MO makes recommendations and can follow-up his recommendations with the relevant bodies with a view to monitoring implementation • The MO publishes an Annual Report which is tabled in Parliament by the Defence Minister and debated by the relevant parliamentary 	<p>What is the legal status of the Office?</p> <p>By whom is the MO appointed?</p> <p>Who can initiate a complaint or trigger an investigation?</p> <p>What kind of cases can the MO/WB address?</p> <p>What preconditions must be fulfilled before the MO/WB can accept a case?</p> <p>To whom does the MO/WB report?</p> <p>What is the nature of the MO/WB rulings?</p> <p>What other sources of influence does the Office have?</p> <p>What about classified information?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Article 45b of the Constitution • Law on the Wehrbeauftragter des Bundestages • By a majority vote of the Bundestag in secret ballot for a 5-year term (renewable) • Members of the Bundeswehr (Armed Forces) and their family members • The Bundestag, its Defence Committee • The WB at his discretion • Any individual complaint or petition made by Bundeswehr personnel • The members of the Bundeswehr have the right to contact the WB directly without going through other bodies of the military grievance system • To the Bundestag • The WB makes recommendations and can follow up his recommendations with the relevant bodies with a view to monitoring implementation. • The WB publishes an Annual Report, which is submitted to the President of the Bundestag; the President refers the report to the Defence Committee, which requests the DM to comment on it • The WB can request reports on discipline in the Bundeswehr and attend

Table 1 highlights the main features of the two approaches.

What About Other Approaches?

In addition to the Canadian and German independent military oversight mechanisms, described above, there are essentially two other approaches: **integrated military oversight mechanisms**, or mechanisms that are part of the military hierarchy, and **civilian oversight mechanisms**, such as a Parliamentary Ombudsman or a Human Rights Ombudsman whose mandates include military and (defence matters). Each of these approaches has its strong and weak points. The military leadership and the executive tend to favour the integrated military oversight mechanism as it appears to be more receptive to command and control issues and attentive to the need to protect the operational effectiveness of the military. The Inspector-General, as this mechanism is most often called, is usually involved in operational issues, and the incumbent is invariably a serving member of the military. The main drawback of this approach is that here the military performs the oversight function on itself. This can create potential for conflict of interest and undermine confidence in the recommendations of the oversight body. This approach tends to be the norm in both democratic and democratizing countries.

Systems where the military oversight function is part of a civilian oversight mechanism have the advantage of ensuring that soldiers' rights are not unduly differentiated from those of the population as a whole. The concentration of the ombudsman function in one office can also be less costly than having several specialized offices. At the same time, a civilian oversight mechanism may lack the necessary expertise for dealing with the defence sector and may fail to focus attention on the particular problems facing military personnel. Examples of this model are Ukraine, Portugal, Lithuania, and Sweden.

The independent military oversight mechanism has the advantage of being able to devote its attention to military matters and of being to operate at arms length from those it is mandated to oversee. Its ability to issue public reports strengthens Parliament's oversight capacity and ensures greater transparency and accountability of the military. While the mechanism may raise reservations in the military hierarchy and the civilian defence management structure, if it is truly independent, impartial, fair and effective in its recommendations, it can come to enjoy their confidence and support.

The approaches described above are not to be confused with ombudsmanry that assists a client in developing, and then pursuing, his or her options for resolving problems. Mechanisms of this type have proliferated in recent years in the corporate and educational sectors, and in social organizations. This approach is not typical of the defence sector.

As a final point on the different approaches in play - little or no oversight or accountability of the military is characteristic of authoritarian and failed states.

Open questions

- One question that arises in a security world where it has become increasingly important for the gamut of security sector actors to be able to work together is whether the MO should not become an ombudsman overseeing all security sector actors. In any event, there is a decided need for enhanced oversight of security sector actors other than the military. Here the oversight function tends to be even more underdeveloped than in the defence sector.

- Increasingly, the military and other security sector actors find themselves engaged in theatres well beyond their country's national borders and traditional areas of deployment. This development has important implications for the oversight function.
- There is a small but increasing number of countries that have a MO. They should consider meeting on a multilateral basis for exchanges of mutual concern and with a view to developing interest in the institution.
- A host of regional and international institutions have direct or indirect responsibilities in the area of oversight.

They should be encouraged to consider regional and general approaches to oversight, including the possibility of developing a code of conduct for oversight.

Issues related to that of the Ombudsman

- human rights and the armed forces
- trade unions and the armed forces
- military justice
- minority rights and the armed forces
- relationship between parliamentary committees and the defence ministry
- military and society
- civilian oversight of the security sector
- organizational models for the relationship between the MoD and the General Staff

Further Information

Born, H., Fluri, P., Johnsson, A. (eds.) *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians no. 5. IPU/DCAF: Geneva, 2003, pp.90-93.

Gleumes, Karl. *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces. His Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions From Service Personnel*. Berlin, German Bundestag, 2001.

Marin, Andre. *The Way Forward - Action Plan for the Office of the Ombudsman*. Report to the Minister of National Defence of Canada. Ottawa, 1999.

Marin, Andre. *Overhauling Oversight: Ombudsman White Paper Submitted to the Prime Minister of Canada*. Minister of National Defence and Minister of Veterans Affairs. March, 2005.

Military Ombudsmen on the Web

Australia (The Commonwealth Ombudsman and Defence Force Ombudsman, Federal):
www.comb.gov.au

Canada (Ombudsman for National Defence and the Canadian Forces):
www.ombudsman.forces.gc.ca

Germany (The German Bundestag's Parliamentary Commissioner for the Armed Forces):
http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/06armforce/

Israel (Soldier's Complaints Commissioner):
www.idf.il/english/organization/nakhal/foreword.stm

Netherlands (The Inspector-General of the Netherlands Armed Forces):
<http://www.mindef.nl/ministerie/igk/english/index.html>

Information on other Ombudsman Institutions

Ombudsman International:
www.ombudsmaninternational.com

International Ombudsman Institute (IOF):
www.law.ualberta.ca/centres/ioi/

Association des Ombudsmans et Mediateurs ae la Francophonie (AOMF):
<http://democratie.francophonie.org/aomf/>

International Ombudsman Association (TOA):
<http://www.ombuds-toa.org/>

Acknowledgements and Further Information

DCAF wishes to acknowledge all those who have been involved in the production of this Backgrounder. Several ombudsman offices provided valuable guidance on oversight practices. Oksana Myshlovska, research assistant at DCAF, did much of the initial research for this document for which we are also very grateful.

DCAF welcomes comments from readers and will issue revised versions of this backgrounder as appropriate. Hard copies of the backgrounders can be obtained from DCAF on request. The backgrounders can be consulted and downloaded at the DCAF website.

For general queries or comments on the Backgrounder series, contact David Law, Senior Fellow, Security Sector Reform and editor of this series at d.law@dcaf.ch.

For comments and queries on specific documents in the series, or to be put on the mailing list, contact Jason Powers, Editor/Publications Coordinator at j.powers@dcaf.ch.

Established in October 2000 on the initiative of the Swiss government, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) encourages and supports States and non-State governed institutions in their efforts to strengthen democratic and civilian control of armed and security forces, and promotes security sector reform conforming to democratic standards. Detailed information on DCAF can be found at www.dcaf.ch

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

rue de Chantepoulet 11
PO Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland
Tel: +41 22 741 77 00
Fax: +41 22 741 77 05
e-mail: info@dcaf.ch

European Trends in Law-Enforcement and Justice Reform

P. Hobbing

1. Security sector reform as a global requirement

Security sector reform is a global phenomenon occurring in all parts of the world, east and west, old democracies as well as transition countries. It concerns military defense equally well as internal police and criminal justice reform, it happens in the United States under the auspices of homeland security, in Eastern Europe in the framework of democratic institution building and fulfilling the so-called Copenhagen criteria for EU-accession, whereas - within the EU - reforms take place to make the Union fit for the challenges of a single Area of Freedom, Security and Justice.

2. The specific European Union context

The specific EU challenge lies in the fact that European integration has from the very beginning been an economy-driven initiative, i.e. to prevent further military conflicts by linking the basic industries of the previous enemy nations, in particular Germany, France, Italy, Benelux and UK.

Not only began the integration in terms of justice and home affairs only in the early 1990s, ie more than 30 years after the completion of the customs union, also Member States remained relatively hesitant to transfer to the EU as many competences in this field as they did in the economic area.

As a consequence, the common area of Freedom, Security and Justice has to be built upon the co-existence of initially 12, then 15 and 25 distinct legal systems; differently from the economic field, there is no concept of harmonizing basic legislation such as creating an EU criminal code or a code of criminal procedure. Much rather, JHA integration in the EU relies on the idea of creating „catwalks" between the different national levels, in order to resolve cross-border situations.

2.1. Additional challenge for the newcomers

Besides having to fulfill the general accession („Copenhagen") criteria, they have catch up with the evolving JHA accomplishments so far achieved by the Union, the so-called “acquis” - representing in a way a „moving target”.

3. The current trends

Although the various EU treaties since the early 90s (Maastricht 1992, Amsterdam 1997, Nice 2000 and the Constitutional Treaty 2004) have enormously stepped up the role of EU-wide cooperation in criminal justice and law enforcement matters, progress remains limited by certain definite restraints.

At least since the Tampere European Council of 1999, it became clear that the EU legal reform would **renounce on the objective of harmonisation** of national laws and rather turn to that of mutual recognition of judicial decisions taken in other Member States.

Another cornerstone of European law situation is the acceptance of the **diversity of national services** to implement the relevant legislation rather than creating a „federal“ judicial or law enforcement body.

3.1. Criminal justice

The mutual recognition principle is closely linked to the existence of mutual confidence: the full acceptance of foreign decisions requires that certain minimum standards, in material as well as procedural terms, be respected throughout the Union.

For this reason, EU legislative action in criminal justice matters has focused on the implementation of the **mutual recognition principle** as well as on the **approximation of national legislations** in the sense of creating minimum standards. Prominent examples of both areas are the following:

mutual recognition:

European arrest warrant (FD 13/6/2002), orders freezing property or evidence (FD 22/7/2003), financial penalties (FD 24/2/2005), European evidence warrant (proposal 14/11/2003).

approximation of legislation (concerning areas of international trafficking such as):

counterfeiting in connection with the euro (FD 29/5/2000), combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment (FD 28/5/2001), money laundering (FD 26/6/2001), combating terrorism (FD 13/6/2002), combating trafficking in human beings (FD 19/7/2002).

Further EU objectives are the improvement of **judicial cooperation mechanisms** and reinforcement of **relations with third countries**. Most important achievements are the following:

as concerns cooperation mechanisms, **Eurojust** (created in December 2001 as a central unit of prosecutors, judges and other legal experts seconded from every EU country and based in The Hague, NL) facilitates the prosecution of cross-border cases of crime. The **European Judicial Network**, operational since 1998, complements the work of Eurojust as a decentralised network between EU lawyers and judges.

In the aftermath of the 9/11 terrorist attacks, the EU concluded **two important agreements with the United States**, namely in matters of extradition and mutual legal assistance (signed on 25/6/2003).

3.2. Law enforcement cooperation

Enhanced cooperation between police and other law enforcement authorities of the Member States to counteract security deficits arising from the abolition of internal borders was primarily addressed by the **Schengen agreements** of 1985/1990. The Schengen-acquis was integrated into the EU framework in 1999. Besides setting up strategies against EU-wide organised crime, specific emphasis is put on the facilitation of cross-border cooperation of the national police forces.

This concerns first of all the need for an **unbureaucratic exchange of enforcement information**, which according to the Hague Programme shall take place, from 2008 on, on the basis of the availability ¹ i.e. once a decision has been made by a judicial authority of one Member State, this decision shall be recognised and executed in other Member States as quickly as possible, as if it was a national decision principle . Further issues concern police cross-border operations such as **discrete surveillance of persons, hot pursuit** (Art. 40-43 Schengen Convention).

Beyond such legal tools, achievements include the creation of a number of institutional structures such as the European police office **Europol** (created in 1994/99 and based in The Hague), the **Police Chiefs Task Force** (EPCTF since 2000) and the **Police College CEPOL** (since 2000, based in Bramshill, UK). The smooth working of European enforcement cooperation is strongly relying on technical infrastructures, in particular communication and database networks such as the **Schengen Information System SIS**, soon to be replaced by SIS II not only capable of providing service to all 25 (and future) Member States but also to include finger prints, biometric data and photos. Also there are funding programmes such AGIS to financially promote EU-wide cooperation between law enforcement services.

3.3. Integrated management of the external EU border

The abolition of all controls at internal borders puts additional importance to the existence of **smooth but effective controls at the external EU borders** which have to take into account the interests of all 25 Member States. In order to ensure such efficiency and help to share the burden of Member States on the periphery of the Union, a system of integrated border management is gradually put into place. A primary result of this initiative, launched by the Laeken European Council of 2001, is the creation of the **European Border Agency**, operational since 1 May 2005 and based in Warsaw.

4. Outlook

It seems that, as a complement to the legislative action taken by the European institutions, there is enough room for fruitful **initiatives to be developed by Member States** on a bilateral or multilateral basis: highly successful examples can be seen in the establishment of **Joint Police Stations (JPS)** and **Police and Customs Co-operation Centres (PCCC)** to address security deficits in border regions; furthermore certain Member States have granted each other, on a bilateral basis, **powers to carry out cross-border enforcement operations** which go far beyond the measures foreseen by the Schengen arrangements. Such "avant-garde" initiatives are likely to be followed by the full group later and thus contribute to the gradual evolution of the Area of Freedom, Security and Justice.

² „The mere fact that information crosses borders should no longer be relevant. ...the exchange of such information should be governed by ... the principle of availability, which means that, throughout the Union, a law enforcement officer in one Member State who needs information in order to perform his duties can obtain this from another Member State and that the law enforcement agency in the other Member State which holds this information will make it available for the stated purpose," (European Council, Hague Programme of October 2004, Conclusion 2.1.)

Legal Protection of Soldiers' Rights in NATO Countries in Comparative Perspective

A. Prüfert

Check against delivery

Presentation by the Secretary General of EUROMIL, Andreas Prüfert, at the International Conference: Current Problems of Defence and Security Sector Reform in Ukraine, Kiev, 11-12 May 2005.

First and foremost of all, I wish to express my gratitude for having been offered the unique opportunity of addressing this distinguished audience. My presentation will have two parts. Firstly I would like to give an overview on Human Rights and Fundamental Freedoms in the military. This will be followed by an introduction on the work of EUROMIL, the European Organisation of Military Associations to understand better the way associations and trade unions are working for active and retired military personnel in 23 countries. Let me start off quoting from the Opinion of the Social, Family and Health Affairs Committee of the Council of Europe (Document 9532): "*human rights do not stop at the barrack gates*". Having said that and looking at the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms, I will briefly highlight some of the most important Articles for military personnel.

As to Article 3, it is to be emphasized that there is no structural system of harassment in the European armed forces. On the other hand however, it also has to be realised that the playful jesting of rookie soldiers sometimes does turn into harassment or even torture. This is to be condemned, in particular when the superior uses his position to humiliate his subordinates. Any such behaviour is intolerable and the culprits should be punished accordingly.

With respect to Articles 4 and 9, the Assembly's Resolution 337, Recommendation 8 of the Committee of Ministers and Assembly's Recommendation 1518 clearly describe the desired situation for conscripts. However, there are still huge differences between the member states and the Assembly itself wrote in Recommendation 1518 '*the situation of conscientious objection is wholly unsatisfactory in the member states that have recognised the right of conscientious objection*'.

In relation with Articles 5 and 6, I can say that the military judicial system differs from country to country. A total of 13 countries with armed forces have made reservations to the execution of these Articles. The MORRIS and JORDAN cases before the European Court on Human Rights against the

United Kingdom lead to a verdict in favour of the plaintiffs who argued that the military judicial system in the United Kingdom would not guarantee a fair and impartial trial. The United Kingdom changed procedures in accordance with the verdict. In view of Article 10, there are many differences between the European states ranging from countries with no limitations at all to countries where it is ruled that military personnel should not enter the political arena at all as that would politicise the armed forces. Considering that military personnel highly respect the primacy of politics, I cannot see the incompatibility but for the parliament where decisions on Defence are being taken. In all other political bodies, such as municipalities or provincial bodies there is no responsibility for Defence and I cannot see why military personnel should not be allowed to participate in those parts of society. Deliberately passing over Article 11 for the moment, I turn to Article 14 of which I have little to report. However, worth mentioning is that some five years ago two female members of the armed forces argued that all posts in the armed forces should be open to women also. As the states concerned (United Kingdom and Germany) did not agree, they filed a complaint at the European Court of Justice. The Court ruled in the so-called SIRDAR and KREIL cases that *"It is for the Member States, which have to adopt appropriate measures to ensure their internal and external security, to take decisions on the organisation of their armed forces. It does not follow, however, that such decisions must fall entirely outside the scope of Community Law "*. The Court ruled that EU Community Law is generally applicable to the armed forces and that discrimination between the sexes is not to be allowed.

The main focus of my address today, however, is Article 11: for EUROMIL the most important Article of the Convention as it is very difficult and very hard for individuals to ensure the protection of his interests. Which individual would jeopardize his career, possible imprisonment, loss of pension rights, etc.? In our view an organisation of individuals is the ideal form for the protection of interests. One of the reasons of the foundation of EUROMIL (1972) was the realisation of human rights and fundamental freedoms for military personnel. After we were granted consultative status with the Council of Europe in 1979, we took the initiative for the adoption of Resolution 903 by the Assembly in 1988. However, not many results were achieved out of it.

In 2001 and 2002 we supported Van Ardenne, drafting Report 9518 on the *Right to association for members of the professional staff of the armed forces* with finally Recommendation 1572. Basically, the report dealt with four issues:

- Right of association with the right to negotiate on terms of employment;
- Right to join political parties;
- A system of an Ombudsman for military personnel;
- Article 5 of the European Social Charter to be applicable for military personnel also.

The report and its Recommendation were adopted unanimously by the Standing Committee on behalf of the Assembly in September 2002 and gave us good hopes for the future.

In spite of that, the Committee of Ministers Reply 9885 really gave us a cold shower. The Committee argued that membership of political parties and a system of an Ombudsman was for the member states to decide and the proposed amendment of Article 5 ESC was refused by a majority of the Committee. With respect to the rights of association and negotiation "The Committee of Ministers observes that in many member states members of the armed forces and military personnel have the right to organise and to bargain collectively. It would like all the member states to study the various examples that exist. " A more evasive reply I have hardly seen.

For the facts sharply contradict the formal Reply. The Convention has been ratified by all 46 member states of the Council of Europe. Of all the member states with armed forces, only Spain made a reservation (in 1978, by the way). Yet, the following member states still exclude their military personnel of the right of association as enshrined in Article 11 of the Convention: Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus, Estonia, France, Greece, Italy, Latvia, Lithuania, Moldova, Romania, Serbia and Montenegro, Spain, Turkey and the United Kingdom. Quite likely, Armenia, Azerbaijan and Georgia are to be added to this rather sad overview of a total of 19 member states that ratify international Treaties but refuse to adapt national legislation accordingly. Moreover, only military personnel in Belgium, Denmark, Finland, FYROM, Netherlands, Norway and Sweden have the rights of collective bargaining.

Assuming that 42 of the Council of Europe member states have armed forces, that 19 of them do not allow their military personnel the right of association and that 35 of them do not have established a system of collective bargaining, I can hardly accept the words of the Committee "*that in many member states members of the armed forces and military personnel have the right to organise and to bargain collectively*". These words veil the real situation where military personnel cannot protect its interests as guaranteed in Article 11 of the Convention. The Committee of Ministers has dedicated the right of association to its Thematic Monitoring in the year 2005 and

meanwhile we have informed the Committee of the true facts concerning the right of association for military personnel.

With reference to the exact wording of Article 11, one cannot deny that the principle of the right of association is unconditionally guaranteed to everyone. That right however, may be restricted for members of the armed forces and not, I emphasize not, be totally excluded. In our view this means that when member states impose no restrictions, there may be trade unions for military personnel. If a member state does impose restrictions, it leaves at the very least a representative association for military personnel. That such representative associations must also have consultation rights goes without saying as otherwise they would have the famous 'hole in the bucket'. As a matter of fact, our colleagues in Portugal and Bulgaria have been granted the right of association by their Parliaments in respectively 2001 and 2002 but the authorities of those countries have not come up with a consultation schedule so far.

When military personnel cannot participate in and build on the society they live and work in, they are being excluded from that society and discriminated therefore. Military personnel are no second class citizens. To the contrary: they are citizens in uniform with basically, under normal circumstances, the same civil liberties and fundamental freedoms as other citizens. It is our strong belief that when military personnel experience human rights and fundamental freedoms themselves they will much more cherish the value of it and therefore be the better protectors during peace operations, in the broadest sense of that understanding. I quote again the Opinion of the Social, Family and Health Affairs Committee (Document 9532), "(...) *all of our member states should (...) review their - often outdated - regulations on the members of the armed forces and bring them up to date*". Well, indeed: "*human rights do not stop at the barrack gates*" and "*bring up to date your often outdated regulations for members of the armed forces*". In that respect I cannot not understand the French Parliament that evaluated the General Statute for the Military over the past three years and after having questioned at least associations for military personnel from Germany, Denmark, Belgium and The Netherlands, still decided continuing to ignore Article 11 of the Convention and to hold on to outdated, if you like old-fashioned, Legislation, denying their soldiers the fundamental right of association.

The often biased opinions that this right would lead to chaos, a lack of discipline, increase of bureaucracy, endanger hierarchy and loyalty to the State, etc. within the military system are completely out of range and I challenge anyone to come up with substantial proof of this. The countries where military

personnel can have representative associations or even trade unions have all regulated by Law that their representatives can only speak on terms of employment and general lines of career possibilities. Issues as military operations, budget, discipline, hierarchy, etc. are out of bounds.

Our societies are changing, tasks of the armed forces are changing, the system of conscripts is being abolished and when the military do not follow suit the risk of the military becoming an island in society is evident.

Europe - a Wertegemeinschaft. The Values Implied in NATO and European Union Membership

P. H. Fluri

The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) is proud to contribute to this first national platform on Security Sector Reform in Ukraine after the Orange Revolution. DCAF has been supportive to all institutions working towards democratisation and reform of the security sector in the past - a series of publications bears witness to those efforts - and will be even more supportive now. It is a special pleasure to announce that our efforts have been crowned by the publication of all security sector relevant laws which were drafted by the Verkhovna Rada Defence and Security Committee under its dynamic Chairman, the Hon. Georgi K. Kriuchkov - and we are proud to have contributed to both the drafting, and the publication.

The President of Ukraine, Mr. Yushchenko, untiringly declares Ukraine's intention to join both NATO and the European Union. It is to be hoped that qualified invitations to a constructive discourse on such membership will soon be issued by representatives of the organisations in question.

In what follows we discuss the question of which security sector norms European and Transatlantic organizations sought to extend across (South) East Europe in the post-Cold War era and how they affected, as desired, a substantive change in the culture of security sector governance.

The paper argues that the pursuit of an invitation to join a Euro-Atlantic discourse on Security Sector Governance and Reform has by itself now become a norm; and that a successful norms transfer to South East Europe has occurred in the security field.

During the post-Cold War era, international organisations including the Organization for Security and Cooperation (OSCE), the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the European Union (EU) and EU-inspired and funded institutions such as the Stability Pact), variously sought to affect similar constructive changes in the area of security sector reform, principally in securing solid democratic control mechanisms over the state's coercive agencies. The OSCE pursued the aim for the sake of the pan-European security architecture; NATO did so as a means of facilitating NATO accession; the EU, similarly, as a means for enabling EU accession; and the Stability Pact for South Eastern Europe sought, in its very conception, to affect region-wide policies that would ultimately satisfy all of the international organisations' objectives for the good of the region after the final acts of the Wars of Yugoslav Dissolution¹.

¹ Kriuchkov et al., *Legal Foundations of Defence Governance and Civil-Military Relations* (in Russian and Ukrainian 2005, in English planned 2006).

In this instance, new entrants to International Organisations have to convert to the norms and values of their Western counterparts. For a political union, defence alliance, or a security organization to be successful, member states do not only need to 'grow together' (which they inevitably will if there is a shared economic and/or security interest). If these organizations are to successfully function, an element of cultural 'conversion' to the shared values and norms level of the newly joining member states will necessarily come into play. Such arguments can be unpopular. They entail changes in patronage networks, bureaucracies, and other heretofore established vested interests: changes which, even with good management, may produce confrontations. As such, the norms transfer process cannot be measured as simply in terms of fulfilment of action plans though the action plan may be the most adequate means of specifying requirements and the conditions for implementation. The spirit and the letter differ. From a normative perspective, the advocacy of norms in this article proceeds from an acceptance of the Constructivist agenda. The contention that International Relations are about widely shared ideas and theorisation about the role of norms and collective identities in world politics informs the discussion. Not only are identities and interests of actors socially constructed, but they must share the stage with a whole host of other ideational factors emanating from people of any society as cultural beings. Hence, the construction of social realities at the international level presupposes that shared ideas and values shape any given actors' beliefs and that their actions are thereby conditioned by those beliefs². Norms transfer arises from the creation, dissemination and recognition of such behavioural ideas.

In terms of empirical data from which to draw conclusions, this article draws heavily on the results of a Stock-Taking and Self-Assessment project on security sector reform in South East Europe (SEE) undertaken during the last two and a half years. Though none of these research and documentation programmes sought to evaluate the success of the norms transfer to South East Europe, instead seeking to describe the assimilation processes from within, the findings document very clearly such successes, or the absence thereof. The findings allow a more sophisticated diagnosis of security problematics to shape the next phase of security sector reform strategies.

The outcome of the stock-taking exercises indicate that an SSR norms transfer process is underway in SEE. Norms have been 'internalised', and the nature of the debate about SSR issues indicates the ideas' dissemination beyond the narrow confines of academia and security specialists.

Security Sector Reform as a Vehicle for Norms Transfer in South East Europe

In an environment of proliferated global governance, international norms in the security sector have substantive meaning - they can be used to affect and consolidate positive micro- and macro- societal change. But: why does SSR matter as a norm? how is it defined? and what elements of it benefit from the ideational suppositions of norms transfer and international society? In the next section the idea of SSR will be briefly discussed. Thereafter, the evolution of SSR

² See John G. Ruggie, 'What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge', *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998.

norms pertinent to South East Europe will be located in terms of international norm establishment outlined earlier. Then the projects which sought to initiate and assess ongoing 'internalisation' of such norms are assessed.

Security Sector Reform

The security sector is defined here as 'all state services and agencies that have the legitimate authority to use force, to order force or to threaten to use force' and including the military, police, paramilitary units (like military police), border guards services and intelligence services'.³ Security Sector Reform (SSR) is defined as the 'structured, planned and assisted effort to adapt domestic Security Sector Governance (SSG) to the international norms as spelled in membership action plans and other association and membership facilitating documents'.⁴ The concept of security sector reform became more entrenched in the late post Cold War era. Furthermore, it was relevant to SEE because of the similar aims of international organisations in Western Europe: transferring security sector governance norms required substantial security sector reform.⁵

Relevant SSR Norms to SEE

The concept of SSR in the context of NATO, EU and OSCE are well covered in another forthcoming publication.⁶ Herein, the relevant norms are elaborated in brief for discussion purposes herein.

The centrality of democratic control of armed forces as critical SSR goal for transition countries was underscored in the articulation of NATO, EU and OSCE SSR norms. For NATO, participation in PfP programmes remains dependent on adherence to the shared values of the Alliance including 'the protection and promotion of fundamental freedoms and human rights and safeguarding of freedom, justice, and peace through democracy'.⁷ The NATO Study on Enlargement specifically stated the interrelation of civilian politics and armed forces and the need to shape reforms in applicant states to Western norms and practices. Support of democratic reforms 'including civilian and democratic control over the military' contributed to 'enhanced stability and security for all countries in the Euro-Atlantic area'.⁸ The 'ELF SSR norm specified similar bases, with the

³ See 'Glossary' in Hans Born, Philipp H. Fluri and Simon Lunn (eds.), 'Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform; A Collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of the Security Sector', *DCAF Document*, No. 4, (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003 forthcoming).

⁴ 'Glossary' in Born, Fluri and Lunn (eds.), 'Oversight', (forthcoming).

⁵ For further information on security sector reform see also Hans Born, Marina Caparini, Philipp Fluri (eds.), *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, (Baden-Baden: Nomos, 2002).

⁶ Wilhelm Germann and Timothy Edmunds (eds.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe-A Framework for Assessment*, (Baden-Baden: NOMOS forthcoming November 2003). See particularly Victor Yves Ghebali, 'The Normative Contribution of the OSCE to the Democratic Control of Armed Forces: The Added-Value of the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security'.

⁷ Partnership For Peace Framework Document. 10 January 1994. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b94011 Ob.htm>.

⁸ Chapter 1 Purposes of Enlargement NATO Study on Enlargement. September 1995. <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9502.htm>.

elaboration of the 1993 'Copenhagen criteria' offering the prospect of EU membership to Central and Eastern European nations⁹ with the 'stability of institutions guaranteeing democracy, rule of law, human rights and respect for and protection of minorities'¹⁰ being specified. The European Parliament's endorsement of the Copenhagen criteria in its 'Agenda 2000' resolution provided further guidelines for EU accession, stressing the need to establish: 'the legal accountability of police, military and secret services... and acceptance of the principle of conscientious objection to military service.'¹¹ The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security became a benchmark for specifically defining democratic control of the security sector within democracies, and represented the culmination of the emergent sources of security and objectives consensus of the elaborated in the 1994 Charter of Paris.¹² The most critical elements of Section VII elaborated the conditions, not least transparency, for which the instruments of democratic oversight and governance have been developed.¹³ The presumption of democratic modes of government and representation in each document were underpinned by the admission of many SEE states to the Council of Europe during the 1990s, facilitating the transfer of norms of parliamentary democracy, indivisibility and universality of human rights, rule of law, and common cultural heritage enriched by diversity. All countries of the region are eligible for membership and involvement in the Council's collective effort to bring about 'democratic security', but each of them must demonstrate willingness to join and prove its capability to comply with membership requirements.¹⁴ The binding of human rights and admission to collective security and politico-military alliances created a consistent yardstick for judging the successful 'internalization' of norms by countries.

The inter-related aims of SSR transfer articulated by these institutions was underscored by the formation of the Stability Pact for South Eastern Europe which underpinned the need for the diffusion of norms at a regional level whilst serving as a vehicle for engendering such transmission. As stipulated by the June 10, 1999 Cologne document, more than 40 partner countries and organizations undertook to support the region in their efforts to foster peace,

⁹ Lea Biason, 'A Collection of International Norms and Criteria: A Reference Tool' in Germann and Edmunds, *Towards*.

¹⁰ Copenhagen European Council - 21-22 June 1993, 'Presidency Conclusions, Relations with the Countries of Central and Eastern Europe' available at http://www.europa.eii.int/ferlargement/ec/cop_en.htm These conditions also figure in the Treaty of Amsterdam which enshrines the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law as a constitutional principle common to all Member States (new article 6(1)). The Intergovernmental Conference has amended Article O (new Article 49) so that membership was conditional upon respect of Art. 6(1). See Briefing No. 20 'Democracy and respect for human rights in the enlargement process of the European Union' available at http://www.europarl.eu.int/enlargeinent/hrieings/20a2_en.htm

¹¹ Agenda 2000, §9. In the resolution Agenda 2000, the European Parliament stated that 'all applicant countries which do at present meet the criterion of a stable democratic order, respect for human rights and the protection of minorities laid down at Copenhagen, have the right to open the reinforced accession and negotiating process at the same time'. <http://www.europarl.eu.int/tyw/jimriajliejjnt/>

¹² Code of Conduct of Politico-Military Aspects of Security in Budapest Document. CSCE Summit. Budapest. 5-6 December 1994. §20. <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm>.

¹³ See, for example, Born, Fluri and Lunn (eds.), 'Oversight', (forthcoming).

¹⁴ To complete the accession process - SiM and BiH are still in – Council (Parliamentary Assembly and Council of Ministers) must assess each candidate's qualifications 'on its own merits'.

democracy, respect for human rights and economic prosperity in order to achieve stability in the whole region.¹⁵ By seeking to engender a sense of regional ownership by applying participative strategies: representatives of South Eastern European countries were, for the first time, on an equal footing with those of international organizations and financial institutions in advising on the future of their region and in setting priorities concerning the content of all three working areas.¹⁶ The Stability Pact's mandate was thus the first long-term and comprehensive strategy of the international community to replace previous crisis-intervention instruments by a long-term comprehensive conflict prevention and peace- and prosperity-building instrument. Furthermore, to accommodate Albania, Bosnia-Herzegovina, Croatia, FYR Macedonia and Serbia & Montenegro¹⁷ through a similar and related multilateral body, the EU set up a new generation of Stabilisation and Association Agreements (signed with FYR Macedonia and Croatia in 2001, negotiations with Albania started in 2002) with the intention to increase economic, political, social co-operation between EU and said countries through CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation).¹⁸ The Stability Pact is thus complementary to SAP and accession process and covers South East European candidate countries, Western Balkans, and the Republic of Moldova.

Thus, the vehicles for SSR norm creation, diffusion and internationalisation were built during the late 1990s at the regional level, a platform for the extension of politico-economic, collective security, and human rights norms being proffered by Western institutions.

SSR Norm Transfer to SEE

The adoption of these norms in SEE during the post-Cold War period and their successful 'internalisation' at the macro-level can be argued for; moreover, the emergence of SSR norms follows Finnemore and Sikkink's identification of norm influence as a three stage process.¹⁹ The near contemporaneous emergence of OSCE and the then EU SSR/democratic control norm at the Copenhagen Council and in the Charter of Paris declaration reflects Stage One of Norm emergence: norm entrepreneurs with organisational platforms, motivated by altruism, empathy, ideas, and commitment seek to use persuasion, the only dominant mechanism open to them at the inception of a norm as an idea, to further diffuse the norm.

Stage 2, the 'norm cascade', wherein the actors become states, international organisations, and networks; the motives legitimacy, reputation, and esteem; and the dominant mechanisms socialisation, institutionalisation, and demonstration, was variously reflected in the genesis and spread of PfP membership, NATO accession frameworks, the OSCE refinement of a politico-military norm, and participation of transitional states in the networks, some on each platform. Stage 3, the 'internalisation', of norms, wherein the actors are lawyers, professionals, and bureaucrats; the motives conformity; and the dominant mechanisms habit and institutionalisation; all are reflected in the new NATO members, the

¹⁵ http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/cat_descr.cgi?prod_id=409

¹⁶ *Stability Pact for South Eastern Europe*, 2003, p.2.

¹⁷ Romania and Bulgaria were admitted to full negotiations on membership at Helsinki 1999 summit.

¹⁸ An amount of €4.65bn is allocated for period 2002-2006 to support reforms.

¹⁹ Finnemore and Sikkink, 'International', p. 895.

imminent extension of the EU in 2004 and prospective extension in 2007, the role of the Stability Pact for South East Europe, and the widespread acceptance of a democratic control norm throughout the OSCE. The interest in first and second generation SSR suggests the need for refinement of the SSR norm to build on the achievements so far.²⁰

However, *prima facie* inductive elements of these arguments can be substantiated by an examination of the projects which sought to promote the 'creation', 'cascading' and 'internalisation' of these norms, to which the study now turns.

Has SSR Norms Transfer to South East Europe Occurred?

An invitation to reform the security sector has as its objective an improvement of the security institutions and security-providing services by means of changing the very culture of security. What is at stake is a shift from the culture of state security to a culture of cooperative security embedded in the Euro-Atlantic system of cooperative security.

This again implies not only a process of insightful adaptation to Euro-Atlantic SSR standards, norms and procedures. It also implies a process of un-learning of the past. SSR norms are manifested in five concepts.

Firstly, 'Accountability' - the construction of transparent lines of responsibility for each individual regardless of their position in government - will need to replace the expectation of collective responsibility. Secondly, Parliamentary and public democratic oversight of the security budgets and personnel will need to replace the expectation that state security comes before individual security, and that budgets be therefore best kept secret, and security-providing services best kept out of reach of parliamentary and public control. Thirdly, civil-military relations with a strong accent on civilian political leadership structures within the Ministries of Defence and the successful integration of the general staff within the defence Ministries will have to replace the expectation that the military form a state within the state. Fourthly, civil society organizations will develop independent security sector governance competence and expertise and replace the para-state or para-party organizations destined to disseminate enthusiasm and friendship, or their opposite. And finally, collective cooperative security as provided by an alliance of sovereign states will replace the expectation of a rigid system of artificially homogenized and integrated states and their military, or Social-Darwinist battles of nation against nation. The concept of human security will replace the concept of security for one's nation.

To this end, between 2000 and 2003, various stock-taking exercises on the status of Security Sector Reform organized in cooperation with both governmental and non-governmental experts from South East Europe to assess the knowledge and transmission of SSR norms. The method to be used and developed as necessary was (and remains) national self assessment. The concept reflects the interaction between the previously described first and second stages of norm

²⁰ Timothy Edmunds, 'Security Sector Reform: Concepts and Implementation', in Germann and Edmunds, *Towards*.

diffusion: norm entrepreneurs with organisational platforms may seek to use persuasion to further diffuse the norms. But to ensure that the second stage 'cascade' occurs wherein the actors are states, international organisations and networks, a gap must be filled by other 'organisational platforms' which seek to promote or, as it were, create a critical mass to ensure the norms 'cascade', and that the concepts are understood, mobilised and owned at a national level, so that they may be 'internalised' thereafter.

The South East Europe Defence and Security Sector Governance and Reform Self Assessment Process (2000-2003) was planned and implemented as an assisted and supervised self-assessment process in six South East European states (made possible by a mandate from the Swiss Ministry of Foreign Affairs on behalf of Stability Pact Table III): Albania, Bulgaria, Croatia, FYR of Macedonia, Moldova, Romania. The findings were made available to the NATO SEESTUDY Group in January 2003 and the Stability Pact at its annual meeting in Cavtat/Croatia in June 2003.²¹

The method of the programme was stock-taking and self-assessment of the security sector against western SSR standards. The aim: to create a process in which nationals inside and outside the security sector felt a sense of *ownership* of reform, debate and analysis. The creation of a well-informed and confident experts allowed for outside input to reform to go beyond institutions, the potential for acceleration being self evident.

Policy makers in the target countries assessed the stages of reform so far attained, prioritized the immediate requirements on the basis of taking stock of their situation and, working with external experts, defined both the feasibility and implementation of consequent reform activities. From March to July 2002, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces convened workshops in every participating country to assess and constructively criticise each set of findings and make recommendations for further action. The participants included policy-makers, non-governmental experts, and government representatives. In most cases, the Defence and Foreign Ministers participated (in Macedonia, the President did so), senior policy makers, and the military, ambassadors of Western states and international organizations, and non-governmental organizations and the media. The objective of the workshops was to identify clearly the present state of defence and security sector reform, success and lessons learned, and the areas where external expertise is required and how it can be best provided.

As a follow-up for the workshops, the special studies written by local non-governmental experts, with support from governmental civilian and military staff, concluded the programme. The aim was similar - to identify the local understanding of the ideas and effectiveness of the norms and procedures as

²¹ Findings published in Philipp Fluri and Jan Trapans (eds.), *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: A Self-Assessment Study Volume I; Albania, Bulgaria, Croatia*, (Belgrade/Geneva: CCMR for DCAF, 2003); Philipp Fluri and Jan Trapans (eds.), *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: A Self-Assessment Study Volume II; FYR of Macedonia, Moldova, Romania*, (Belgrade/Geneva: CCMR for DCAF, 2003); Timothy Donais and Philipp Fluri (eds.), *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe. Volume III*, forthcoming. The paper does not comment on Serbia and Montenegro where Security Sector Reform is nascent, or Bosnia and Herzegovina which was not part of the project.

manifested in eleven critical areas: Democratic Oversight and Control over Defence; The Parliament; Transparency and Accountability; Democratic Oversight and Control over Intelligence, Police and Border Guards; Civilians and the Military in Defence Planning; Good Governance in Security and Defence Reform; Reform of the Civil Service, Parliamentary staff and the Military; Civil Society; Crisis Management; Peace-Keeping and Regional Security; and International Requirements and Influence.

The written assessments allowed the progress made on adapting , from the perspective of national actors, the SSR norms advocated by Western international organisations across each area relevant to the 'internalisation' of such norms. After all, as argued at the beginning of this article, the perception of norms transfer by those who aspire to them is the best guide to their national and the international community as to whether the form or substance of such transfer has been adopted. While Volume III of the Stock-Taking exercise in SEE will deal with the implications of the findings and the recommendations for international actors, they are dealt with thematically below in order to locate the three fold process of SSR norms transfer as manifested in each instance.

Democratic Politics and Reforms

All six countries under self-scrutiny had addressed the task of downsizing and reforming the Armed Forces with enthusiasm and success. As might have been imagined, the reform and downsizing of the army created discontent. The demobilised officers had to face the difficulties of integrating themselves into civilian life at a time when all countries were going through painful economic transition. In Albania during the 1997 crisis, military officers demobilised during the reform process joined and played an important role in the rebellion that was sparked by the financial crisis caused by the collapse of pyramid schemes.²² But in none of the countries assessed have armed or other security forces have shown any praetorian tendencies, which is in line with their tradition²³, and quite remarkable given the massive budget and personnel cuts were being implemented.

In all countries under scrutiny, defence and security sector reform together with the introduction of democratic institutions have produced some convincing results - most of all in the Defence Ministries - but are far from having been

²² Aldo Bumci. 'Security Sector Reform in Albania', in Trapans & Fluri, *Defence*, Vol. 1.. pp. 23-43; see also Besnik Mustafaj, *Albanian Human Development Report 1998*. (UNSECO 1998), pp. 78.

²³ As Bumci argues vis-a-vis Albania, it is remarkable in that 'during the democratic experiment of the last decade the army has clearly not shown any praetorian tendencies, which is in line with its tradition. And this is not the case because of the proper establishment and functioning of democratic institutions. On the contrary, the Albanian democratic experiment has been far from successful. Albania has not yet passed the test of free and fair elections. The conduct of all the parliamentary elections, except those of 1992, has been challenged by the losing party and has been below democratically-established standards. Contested election results have been accompanied by institution-building which has lacked legitimacy and consensus and has been politicised. Due to the polarised political atmosphere and the ongoing political struggle and insufficient economic resources, the Albanian state could very well be characterised as a weak state. However despite all this, the military has not been a factor in Albanian politics. Nor has the military used the exploding situation in Kosova to demand greater support and a greater say in government.' In Bumci, 'Security', p. 25.

accomplished²⁴. The inclination of the military to intervene in politics is only one side of civil-military relations. The other side of the coin is the tendency of civilians to use the military, and it is in this field that problems have been seen. Thus institution-building in Albania was done in such a way as to allow the political forces in power to control the institutions by bringing in their own people and carrying out massive purges. The military institutions have not escaped from this approach.²⁵ The former Yugoslav Republic of Macedonia (henceforth: Macedonia) had no experience of independent statehood so even the limited practice and skills gained under communism were of some significance in 1991 and for quite some time thereafter.²⁶ However, in Moldova the transformation of civil-military relations has received much less attention than larger issues of democratisation, economic and social reform.²⁷ Romania belongs with Bulgaria to the group of most advanced states (in terms of Security Sector Reform); like the latter it has been concerned with immediate regional security challenges in the Balkans and in South Eastern Europe: the 'NATO agenda' is a very important part, but only one part, of the 'security sector agenda'.²⁸

Thus, while SSR norms have 'cascaded' in this segment, their full 'internalisation' remains an ongoing process region-wide. On current lines, they can come closer to full 'internalisation' as the passage of time allows institutions and awareness to develop further. 'Internalisation' remains an ongoing process, but the bases are increasingly stable.

The Constitutional and Legal Framework

All six countries under scrutiny have succeeded in putting in place constitutional provisions and subsequent legal acts laying down explicitly or implicitly the legal framework that regulates civil-military relations and responsibilities in the security sector. In Albania it is important to note that although the opposition boycotted the referendum on the new constitution and has not voted on a number of laws related to the democratic control of the army and documents on defence strategy, this fact is not considered a 'lack of consensus between the political forces on civil-military relations'.²⁹

In the Bulgarian Constitution of 1991 responsibility for security matters was distributed among the Parliament, President, Government, Judiciary, armed forces and citizens. There is no definition of the security sector as such. The

²⁴ Velizar Shalamanov, 'Security Sector Reform in Bulgaria', in Philipp H. Fluri & Velizar Shalamanov, *Does Security Sector Reform Work?*, (Sofia, 2003) pp. 173-191. There is a common perception in Croatia that the admission into the MAP is the confirmation of Croatia's maturity in fulfilling the criteria and standards of behaviour of the Euro-Atlantic structures - NATO and the EU, which are not only military but also civil. See Mladen Stanicic, 'Security Sector Reform in Croatia', in Fluri and Trapans, *Defence*, Vol. I, pp. 333-347.

²⁵ Thus after the coming to power of a left-wing coalition, 1,500 officers of different ranks were purged from the armed forces, among them around 400 officers who had received education and training in the West in 1992-96. We need to qualify the way the political forces have used the military by comparing it with the other two security institutions - the police and intelligence service. See Bumci, 'Security', p. 25.

²⁶ Biljana Vankovska, 'Security Sector Reform in Macedonia', in Fluri and Trapans, *Defence*, Vol. II, pp. 13-35.

²⁷ Nicolae Chirtoaca, 'Security Sector Reform in Moldova', in Fluri and Trapans, *Defence*, Vol. II., p. 165.

²⁸ Liviu Muresan, 'Security Sector Reform in Romania', p. 304.

²⁹ Bumci 'Security' in Fluri & Trapans, *Defence*, Vol. 1, p. 26.

communist-era character of the armed forces was seriously changed by subsequent laws on *Defence and the Armed Forces* (1995), on the *Ministry of the Interior* (1991), on the establishment of state companies to replace Transport troops, Construction troops and Telecommunications troops, as well as Decrees of the President and Government to establish a *National Intelligence Service* (1990), a *National Protection Service* (1992), a *State Agency for Civil Protection* (2001), registration in court of new defence companies separate from the ministries of defence and the interior (1990s), the privatisation of defence companies that were in the Ministry of the Economy (Industry), the restructuring of many commissions and committees on the military-industrial complex and mobilisation readiness, arms trade control and others.³⁰

Provisions of the National Security Concept (NSC) to establish a System for National Security and to have laws on all different elements of this system (elements of the security sector) have not been fully implemented yet. In Croatia the Parliament enjoys a range of competences in the field of national security, which, as a concept, does not differ greatly from the perception of national defence. In accordance with article 80 of the Constitution, the Croatian Parliament decides on war and peace, which is the main component of defence, but also adopts the Strategy of National Security and the Strategy of Defence.

In Macedonia the constitutional arrangement of the separation of powers has not been clearly defined. Since 1991 Macedonia has been 'wavering between its constitutional concept of parliamentary democracy and strong elements of a presidential system'.³¹ The new Law on Defence adopted during the crisis was expected to eliminate the ambiguities in the relationship President-Government-Minister of Defence-General Staff. It did not help overcome the problems in practice and soon the respective legal provisions were disputed before the Constitutional Court. Over the years of Moldova's existence as an independent country a legal division of authority between the state institutions responsible for national security has been gradually established. Efforts to ensure "transparency" and raise public awareness concerning national defence planning and military budget approval have been made.

Hence, the prerequisite SSR norms, a comprehensive legislative framework defining the relation of coercive state agencies with the government, executive, parliament, and public has begun to 'cascade'. An exception is Macedonia. However the mitigating circumstances and level of international involvement there are such that there is reason to believe a sustained international engagement on this problematic issue can generate the sufficient framework necessary as events continue to stabilise. Given the conflicts in region during the break-up of the Yugoslav Federation, the introduction, 'cascading', and, most importantly, understanding of these issues is reason for optimism that the norm will continue to be influential.

³⁰ Shalamanov, 'Civil Military and Inter-Agency Cooperation in the Security Sector in Bulgaria', in Fluri & Shalamanov, *Does?*, p. 83. In the past, the armed forces had covered all security/defence-related services up to the Central Committee of the BCP and its Politburo *in extenso*. See Shalamanov. *ibid*, pp. 83-84.

³¹ Vankovska, 'Security', p. 32.

The Competencies of the President

All six countries have succeeded in addressing the temptation to create a strong presidency - but with inconclusive results for some. The new Albanian constitution has reduced the powers of the President, who no longer enjoys law-making authority, and has few appointment competencies. The main competences of the Bulgarian president are his constitutional position as Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces and his Chairmanship of the Consultative Council of National. The main problem of the Croatian executive is still the non-transparent allocation of powers between the Office of the President and the government, i.e. the Prime Minister. The new *Law on Defence* (March 2002) enumerates the duties of the Head of State, based upon his constitutional role. This Law recognises the President of the Republic as the Commander-in-Chief but seems to give the President too many specific duties which should fall to the government, the Parliament, or be located within the system of defence itself. In Macedonia talk about defence and military reforms intensified in the crisis period of 2001. The peacetime ambiguity over competencies between the executive powers (President-Government-Defence Ministry and the Interior Ministry) and the disagreements that followed the formation of a government of National Unity upon the insistence of the international community, resulted in a disorganized command over the security forces. In Moldova there is a clear division of powers and responsibilities between different branches of central state powers. The President is assisted in his duties by the Supreme Council for Security, which functions as a consultative body with its activity regulated by presidential decree. Thus the transparent separation and differentiation of powers between President and Parliament to create clear lines of responsibility and accountability over the security sector are increasingly well established. Macedonia's difficult transition being the most recent, the attempt to delineate responsibility suggests the norm is now being 'internalised' region wide; but further improvements can be made.

Republican Guards and Irregular Forces

Albania still keeps a Republican Guard. The President of Albania, on the proposal of the Prime Minister, appoints and dismisses the Commander of the Republican Guard. A number of contradictions are embodied in the organization of the Republican Guard such as its dependence on the Ministry of Public Order while at the same time it is composed of conscript soldiers, which is a defining element of the armed forces. Thus the Republican Guard is a hybrid structure in terms of composition that to a certain extent contradicts the Constitution with respect to the chain of command for the armed forces on the one hand, and the police on the other.

Some of the six countries sport security organizations which are only partly under governmental control. During the 2001 conflict, a special paramilitary units appeared in Macedonia. The military, the police, and the Interior Ministry activated special units, boldly named "Wolves", "Tigers", "Lions" and the like. They were supposedly to be engaged as special reaction forces, as the army had the "Tigers". The best known, if disreputable, unit was the "Lions", activated in mid-2001 by Interior Minister Boskovski. While recent events have contained the units, their networks' gradual elimination remains to be decisively proven.

In this case, at least two anomalies challenge the SSR norm with varying degrees of latent threat: such hybrid forces allow for the executive to autonomously use force outside military or police frameworks. Whilst the recent history of both countries may account for the units' continued presence, the absence of similar formations in the other countries assessed suggests a greater diffusion of the norm in the countries assessed. The full 'internalisation' of the norm regionally would require further efforts by internal and external actors.

Parliamentary Oversight, the Authority of the Parliament and the Defence (Security) Committee

All six countries - to varying degrees - recognize the important oversight role of the parliaments. The Albanian parliament, whose role has been enhanced in the new constitution, represents the main and most important institution concerning democratic control. The parliament is the key institution that performs not only democratic control functions but also aims at ensuring transparency and accountability. Ad hoc committees are created to examine specific and complex legislative acts as well as to prepare specific legislative proposals. The Bulgarian Parliament has with the National Security Concept, Military Doctrine, Interior and Defence Ministry laws as well as ratification of agreements with NATO, with the main NATO countries and those on regional cooperation established a real environment for Security Sector Reform. However, a National Security Law still needs to be formulated. The Croatian Parliament is authorized to "supervise the work of the Government of the Republic of Croatia and other holders of public authority responsible to the Croatian Parliament, in conformity with the Constitution and Law". This illustrates that the Croatian Parliament has significant authority in the field of national security. For Moldova's parliament the most important role in the field of national security and defence can be considered the establishment at the beginning of 1990s of the constitutional and legal framework, including civilian control of an armed forces created from scratch, which is still functioning up to now. Herein are several datasets indicating the 'cascading' and latterly 'internalisation' of the democratic control of the security sector law. The establishment of democratic control frameworks can be improved, but the concepts have been made real in legislative frameworks.

Parliamentary Oversight of the Intelligence Service

All six countries acknowledge a parliamentary responsibility for the intelligence services, though legislation may be not even a matter of discussion yet. This is an important area where the SSR norm has not been transparently 'internalized': the reticence on the issue suggests that the 'cascading' of the norm has also not truly occurred.

The International Environment

All six country teams acknowledged and welcomed the agenda-setting role of the international community. Albania was among the first countries to join the North Atlantic Cooperation Council (NACC) in June 1992, and the Partnership for Peace (PfP) in February 1994. These steps were important in bringing Albania closer to the Alliance. The PfP programme based on the defence Planning and Review Process (PARP) has contributed to the restructuring and of the Albanian military establishment and capabilities in conformity with NATO

standards. Bulgaria has profited from British, German, French, Italian and Greek consultants in the Bulgarian Defence Ministry, the US Military Liaison Team (MLT), plus PfP coordinating and FMF coordinating officers, attached to the US embassy.

The Croatian team acknowledged that international assistance, including conditionality and even some kind of pressure, would facilitate the accomplishment of reforms in various sectors, including the security sector. Macedonia, as a result of a difficult post-Kosovo security situation, has hosted a number of international missions with different mandates for peace building and democracy promotion. They have all had an impact on SSR and security conditions in the country. Macedonia has not managed to build a consensus on national interests and national security strategy. International organizations were seen to 'arrive with different and often contradictory advice concerning bilateral, multilateral or international arrangements'.³² In Moldova external influence and the existence of an outside 'agency of change' is seen as a realistic solution for an otherwise lagging reform process.

In Romania, Western assistance was essential in building democratic institutions, particularly a democratic civil-military pattern. But this can not yet be the end of the process, a coherent programme on assistance to foster the institutions, to help civil society to grow and aid development of the mechanisms of civilian control must continue. Otherwise, the institutions will remain fragile and could fail due to political or economic failure. Among the numerous opportunities, the PfP is said to have been a good training school for making the Romanian Armed Forces (RAF) compatible with NATO forces. Bilateral military assistance programmes also played an important role in making the RAF more professional, in setting up a multi-year defence planning system and reorienting the Armed Forces towards regional security requirements. However, the systematic approach and inclusion of intelligence, police forces and defence industry in the assistance programmes came rather late and many things still need to be done in this respect.

Thus international actors have assisted in providing expert skills and other assistance to enable the 'cascading' and 'internalisation' of SSR norms. Yet, their broad remit for SSR-related action is unfinished as elements of the grander issues of SSR beyond the security sector itself remain fragile in comparison to the relatively greater societal stability of the West. Systematic, long term engagement is still needed to make the societal 'internalisation' of the SSR norm irrevocable.

Transparency and Accountability

All six countries have managed to put in place accountability and transparency-building mechanisms. Development of a transparency culture in the Bulgarian security sector started with the public debate on the Military Doctrine, Defence Reform Plan 2004 and Membership Action Plan 2004, a White Paper on Defence and Annual Reports on National Security, Defence and Armed Forces, hosted on the websites of the defence and interior ministries. Involvement of NGOs, the academic sector and business, as well as of foreign partners led to

³² Biljana Vankovska, interview with members of OSCE mission in Macedonia, December 2002, cited in Vankovska, 'Security', p. 31.

impressive results. In Croatia the constitutional and statutory framework for political accountability is in place but the substance available does not match the legal rights.

In this arena, the norm has 'cascaded' and been 'internalised' across the region. The wherewithal of creating and publicising the tenets and perception of politico-military strategic needs enables the dissemination of the posture and policies advocated for the security sector by the government across society. Electronic means have been exploited, increasing the transparency of SSR norm adoption to foreigners.

Peacekeeping, Crisis Management and Regional Security

All six countries have been made efforts to create peacekeeping and crisis management capabilities. The Albanian Armed Forces have participated in the SFOR mission in Bosnia as part of the German-led contingent and deployed since 1996. Under an agreement between the Albanian and German Defence Ministries, the latter provides logistical support for the Albanian contingent participating in the IFOR mission and afterwards in the SFOR mission. Concerning the participation of the Albanian armed forces outside South East Europe, this first occurred in 2002 when a special commando unit of 30 soldiers of the Albanian armed forces was dispatched to Afghanistan for six months to serve with the Turkish unit in the International Security Assistance Force. The Albanian armed forces contributed to the establishment of the South East Europe Brigade (SEEBRIG) under the auspices of the South East Europe Defence Ministerial (SEDM) in 1999.

SEEBRIG was established in accordance with the Multinational Peace Force South East Europe (MPFSEE) Agreement, which was signed in Skopje on 26 September 1998. The participant states are Albania, Bulgaria, Greece, Italy, Macedonia, Romania and Turkey, while the US and Slovenia take part with observer status. Bulgaria's National Security Concept, Military Doctrine and many decisions of the Parliament and government, stipulate security through cooperation and integration, which is expressed in regional cooperation in South East Europe (SEEDM, SEEGROUP, Stability Pact, 2+2 cooperation) and the Black Sea area (BLACKSEAFOR) as well as through the progress in NATO and EU integration. The active role of Bulgaria as a temporary member of the Security Council of the UN and upcoming chairmanship of the OSCE is an important dimension of this aspect of the SSR. Currently Bulgaria participates in SFOR, KFOR, and ISAF with not only military units, but police contingents (KFOR) as well. It can be argued that Romania does not have a coherent and integrated strategy and a national crisis management system that would take into consideration the characteristics, dimensions and complex consequences of such risks, which are mainly non-military, multidirectional and unpredictable. The Romanian Constitution recognises only a limited number of exceptional situations whose proclamation belongs strictly to the competence of the President. It follows that no other authority has the prerogative of declaring a state of crisis or of civil emergency. The experience gained in the Romanian participation in peace support operations is being put to good use in all military units, taking into consideration that so far more than 8,000 Romanian military personnel have participated in different theatres. This experience has permitted the adaptation of training programmes to the real operational conditions and to equip forces according to real needs.

As with the Baltic States, the 'internalisation' of the SSR norm of contributing to collective security as a security provider, no matter the size of the contribution, has occurred across the region. Whilst Macedonia is a *prima facie* exception as a result of its domestic situation, it acknowledges the principle of contributing to a regional contingent.

Capacity-Building and the Role of Education in the Security Sector

All six countries have stepped up their training and instruction efforts, especially in the military field, and have profited from offers made by the international community. Given the important role military and civilian, governmental and non-governmental expertise plays in Security Sector Reform, all six country teams criticized the insufficiencies of their own training and instruction capacities (especially for civilians and non-governmental experts), and/or the ignorance of applicable methods.

Thus, whilst the norm may arguably have 'cascaded' in so far as a region-wide series of experts acknowledged the deficiency of expertise and improvements to knowledge capacities, the local identification of the demand provides an opportunity for Western engagement to tailor appropriate solutions that may ensure systematic 'internalisation'.

Society and the Military

In all six countries, efforts to overcome negative imagery of military and society interaction have been made and led to some success. This does, however, not imply that the information and media policy in all countries has come to full fruition, nor that civilians and nongovernmental experts participate massively in security sector reform.

The new Defence Strategy, approved recently by the Albanian Parliament, acknowledges for the first time in an official document the need for the participation of civil society and public opinion in the discussion and drafting of new defence and security policies: 'The role of public opinion, the media and civil society in drafting, discussing, and implementing the strategy on national defence and security policies, is necessary.'³³ In Bulgaria, a coalition of NGOs, media specialists and academics actively participate in the monitoring and even preparation of Security Sector Reform. In Croatia there are encouraging signs but more from the part of media than from the part of civil society, especially NGOs, and not so much from the defence establishment which still labours under post-war traumata.

Thus the 'cascading' of the norm of expert civilian knowledge and scrutiny of the security sector has proceeded unevenly. Some institutional resistance to such measures remains in place in the region. Yet the progress made, particularly in Albania, Bulgaria, and to a lesser degree in Croatia suggest the 'internalisation' process is underway.

³³ As argued by Henri Cili. 'Security and Defence - Two Unfamiliar Issues for Media and Civil Society', in Fluri & Trapans, *Defence*, Vol. 1., p. 124.

The Media, Civil Society - and Business

The most advanced countries in SSR terms are also often the ones with the most competently engaged civil societies and media. The Bulgarian Defence Ministry has been very active in outsourcing activities which belong into the defence economy sphere; a lot of experience has already been gained in NGO-Defence Ministry cooperation in the area of organising public discussion and debate on defence policy, defence reform and modernisation as well as the practical participation of NGOs in resettlement of demobilised soldiers and in information campaigns. The role of unions of retired military, veterans, alumni associations and youth organizations are very prominent.

Irrespective of the fact that there is a limited tradition of NGOs and civil society in general in Croatia, citizens' civil engagement for solving both individual and community problems has not been a common practice among the vast majority of citizens in Croatia. Most citizens still consider the government/state responsible for solving their problems, including in the military area, making no distinction between defence and security.

Civil society in Romania is relatively vibrant but still lacks resources. A section of the Romanian media has been privatised and is relatively independent. Even though Romania's constitution guarantees access to information, governmental officials can hamper direct contact with ministerial officials. Many state institutions were reported not to apply Law 544/2001 regarding free access to public information, even though the law was introduced in December 2001.

Thus, it the norms have 'cascaded' in the region and are being 'internalised' but to differing degrees. The promotion of civil society and the media is another area where the norms have 'cascaded' and have resulted in action but not the wholesale 'internalisation' of the desired norm. Yet, the trajectories herein remain towards positive efforts towards further construction of appropriate practices and networks, rather than negative and un- or even de-constructive.

Conclusion

Faced with Europe states which had endured Communist rule based on the use of military and intelligence services as arbitrary instrument of social control, the capacity to change the security sector to accompany democratic aspirations and concomitant institution re-building was of great importance: not least as the acrimony resulting from 'police state' actions by such organizations had alienated the civilian population. Similarly, the transition process of old (pre-1991) and new (post-1991) states which had endured civil instability and state repression, often due to Cold War proxy wars and power politics, with the same end results of disillusion and social discontent, meant that the formation of a stable security sector was at a premium for the consolidation of democratic processes worldwide.

Furthermore, in the vacuum accompanying regime change, the degree of organization and coercive means in state security agencies relative to others institutions made them an obvious ally or creator of criminal organizations against the residual regulatory capacity of the state. Given the capacity of trans-national criminal networks to interact and market goods and services in a

globalised era, such alliances could result in international isolation and civilian persecution within a polity either by design or by default.

Hence, the critical problematic became the modulation of civil-military and civil-security agency relations through the creation and consolidation of institutions which guaranteed the transparency and existence of necessary instruments for the normative management of the state's coercive means.

The programmes detailed in SEE vis-a-vis SSR indicate a practical reality both to the theoretical norms and the transfer process outlined and the hypothesised outcome of their three stage emergence. As stated in the sixth section on 'Norms Transfer to SEE', the very act of NATO and imminent NATO and EU accession of several countries in Central and South Eastern Europe itself inductively suggests the articulated norms were transferred to the satisfaction of their creators; at the very least, in form if not substance, beyond the former boundary of the defunct Iron Curtain. As per the eighth section considering 'Has Norms Transfer to South East Europe Occurred?', in SEE the process of promoting self analysis of the critical elements of SSR norm transfer, with varying but similar results, has allowed the 'cascading' and 'internalisation' of SSR norms. Degrees of 'internalisation' vary across space and time as interrelated factors such as population, economic means, governmental traditions, education and societal structures are broached. It is critical that external agencies catalyse the gap between norm entrepreneurs' arts of persuasion and the 'norms cascade' wherein the principle actors are states and international organisations through the mobilisation of (primarily methodological) strategies and appropriate instruments. The disconnect between ideal and reality, between spirit and letter, can be addressed in this way. Self assessment served as such a method. The very process of engagement and norm transfer between parties is of course mutually reinforcing in this context. Analysis and constructive criticism allows the formulation of strategies to 'internalise' ever more substantively the full breadth of SSR norms across society: the very place where they are meant to matter. Furthermore, the conditionality of aid represents (and notably has represented) an expectation that a mutually accepted and valid norm can be implemented and integrated into a polity's decision-making and institutional structures, heralding the fullest possible interaction with international society. In this way SSR norm transfer it is a facet of the global governance agenda and realities. Transparency in aims and means allow greater international organization participation, an accelerant to change. The 'internalisation' process is ongoing and ever-varying as formal accession to various institutions progresses, on the basis of NATO and EU accession so far, incrementally, the specific dynamic between international organisations' and a particular states' relations altering as time progresses. But the trajectories are set towards a substantive aspiration to SSR region-wide. The discourse on SSR itself: even the very existence or entering into an international discourse on SSR by themselves indicate to which a SSR norm exists in an epistemic sense. The discourse on SSR itself, even the very existence or entering into an international discourse on SSR, indicates that a SSR norm exists in an epistemic sense. The applicability of Security Sector Reform as a conceptual norm is relatively recent, but derives its strength from its internal consistency with other norms such as civil society, transparency in political decision-making, and accountability. Authors who deplore the absence of a clear definition of Security Sector Reform and clear norms for its implementation fail to acknowledge its nature. To embark on Security Sector Reform is the norm, thus to join an open-ended yet structured discourse in cooperation with the very

organizations and one intends to join. The distinction between 'first' and 'second generation' reform steps is thus - though striking - ultimately misleading. It departs from the expectation of an uni-linear development along given lines. In fact, the reference system ('good practice') is itself on the move, and is itself simultaneously an abstract statistical field.

If Security Sector Reform is a transfer of norms, then, it is not to be mistaken for a rigid system of rules aimed at homogenizing a nation's values in order to better integrate and control it. Rather than imposing strict, pre-fabricated standards, the international community seeks to suggest agenda items, or rather: the agenda, for reforms. Security Sector Reform as such is a norm then, to which individual states are invited to subscribe. How they are going to meet the requirements of the norm is largely left to themselves, as long as they stay within the statistical field of good practice. The decision to embark on Security Sector Reform, in cooperation with the Euro-Atlantic community and with an objective to ultimately join at least some of its institutions and organizations, is itself the acceptance of a norm.

Apart from the long list of different objectives which all governments claim to have in the implementation of reforms, they also have another thing in common: the absence of a well-defined assessment and reporting process on the implementation of the SSR programmes. Scholars and practitioners addressing the issue of success and failure of reforms and adequacy of reform plans thus often have to rely on their own observations, interviews with officials they may know, and vague feelings in the population on whether things went 'right', or 'wrong'. The security sector is and will remain a politically sensitive area. This, however, is not to imply that only the organs directly dealing with the security sector and its reforms, the executive, ought to be involved in its oversight. In mature democracies there is not only a separation of powers in implementation and oversight functions, but the civil society itself takes enlightened interest in security sector oversight and reform matters, for the security sector is no longer a state within the state, providing for itself and those illegitimately in power, but serves the human security interests of each and every citizen who considers it its own. The security sector and those in charge of it therefore have an interest to provide transparency.

All authors participating in the Stock-Taking exercise suggested that Security Sector Reform is well under way in their home countries, though the final status of implementation remains on many accounts unclear. This may be explained by the scarcity of information available, but also by the sheer size of the task and its complexity. It is in the nature of security that only in crises does the level of progress in SSR become fully revealed.

СПИСОК АВТОРІВ

АНДРЕСЮК

Борис Павлович – народний депутат України, перший заступник Голови Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки та оборони

БАЛАНДА

Анатолій Людвігович – перший заступник начальника Наукового координаційного центру Служби безпеки України “Інститут оперативної діяльності та державної безпеки”

БЄЛОВ

Олександр Федорович – радник Голови Служби безпеки України

БОРОДІЄНКО

Валерій Іванович – перший заступник Департаменту головного розвідувального управління Генерального штабу Збройних сил України

ВЕРБЕНСЬКИЙ

Михайло Георгійович – заступник міністра внутрішніх справ України

ГІРИЧ

Віталій Максимович – радник Голови Служби зовнішньої розвідки України

ГОРБУЛІН

Володимир Павлович – радник Президента України, Голова Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України

ГУЦАЛ

Анатолій Феодосійович – перший заступник директора Національного інституту проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України

ГОББІНГ Пітер – экс-голова підрозділу співробітництва з поліцією Європейської комісії, Брюссель

ДУНАЙ Пол – представник Стокгольмського міжнародного інституту з досліджень проблем миру (SIPRI)

КРЮЧКОВ

Георгій Корнійович – народний депутат України, голова Комітету Верховної Ради з питань національної безпеки і оборони

ЛО Девід – старший науковий співробітник Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF)

МАРКО

Іван Юрійович – директор Департаменту фінансів Міністерства оборони України

МАРТИНЮК

Адам Іванович – народний депутат України, перший заступник Голови Верховної Ради

МИХЕЄНКО

Максим Михайлович – заступник директора Міжнародно-правового департаменту – начальник Управління правового забезпечення Державної прикордонної служби України

ПЛІСА

Олександр Григорович – заступник директора Департаменту кадрової політики Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від Чорнобильської катастрофи

ПИРОЖКОВ

Сергій Іванович – заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, директор Національного інституту проблем міжнародної безпеки

ПИЛИПЧУК

Ігор Данилович – заступник начальника Управління євроатлантичної інтеграції Генерального штабу Збройних сил України

ПОРОШЕНКО

Петро Олексійович – Секретар Ради національної безпеки і оборони України

ПРЮФЕРТ Андреас – Генеральний секретар Європейської організації асоціацій (EUROMIL)

РУКОМЕДА

Роман Миколайович – головний консультант Національного інституту проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України

САКОВСЬКИЙ

Григорій Андрійович – заступник начальника Генерального штабу Збройних сил України

САСЬКО

Олександр Вікторович – заступник директора Департаменту гуманітарного, соціального розвитку та інформаційної політики Міністерства оборони України

ТОКАР

Любомир Петрович – вчений секретар Національного інституту проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України

ФЕДОРОВ

Ігор Васильович – заступник начальника штабу Сухопутних військ Збройних сил України

ФЛУРІ Філіпп – заступник директора Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF)

ЯЦЕНКО

Володимир Михайлович – керівник Департаменту соціально-економічного та правового захисту громадян Верховної Ради України