

**В. В. Коліжак**аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою  
Національної академії державного управління при Президентові України

## РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ НАТО ТА ЄС

*Стаття присвячена актуальним проблемам реформування сектору безпеки й оборони України в умовах анексії Криму та сепаратистського руху на Донбасі за підтримки Росії. Особлива увага звертається на модернізацію Збройних Сил України в контексті загальнонаціональних реформ, посилення демократичного контролю над оборонною сферою, запровадження підзвітності керівників Міністерства Оборони України та Генерального штабу, інших високопосадовців, забезпечення прав людини, покращення соціального представництва в армії, бойової готовності та менеджменту людськими ресурсами.*

**Ключові слова:** сектор безпеки і оборони, Збройні Сили України, демократичний контроль над оборонною сферою, підзвітність, права людини, соціальне представництво, тренінг.

**Постановка проблеми.** Реформування сектору безпеки і оборони України напряму пов'язане зі збереженням суверенітету та територіальної цілісності держави, перспективами подальшого розвитку суспільства, реалізацією стратегічного курсу країни на євроінтеграцію. В умовах гібридної війни, агресії з боку Росії посилення боєздатності Збройних Сил України (ЗСУ), темпи, масштаби та спрямованість їхнього реформування набувають загальнонаціонального доленосного значення і постають життєво важливою справою не тільки органів публічної влади, але й суспільства. У країнах НАТО та ЄС реформування сектору безпеки і оборони розглядається як «державотворення для миру» [1, с. 377]. При цьому існують суттєві розбіжності в розумінні концепції безпеки в розвинутих країнах світу та на пострадянському просторі. Відтак оцінки експертів НАТО та ЄС на питання модернізації ЗСУ становлять не тільки теоретичний, але й практичний інтерес.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Після анексії Криму та агресії Росії на Донбасі разом із проросійськими сепаратистами Україна опинилася в центрі уваги світової спільноти. З'явилася низка публікацій, присвячених аналізу політичної ситуації в країні (Д. Лоух, І. Солоненко, Т. Фрай, Й. Хеллман та ін.), перспективам розвитку країни (А. Аслунд, С. Бланк, А. Каратницький, В. Мореллі, Е. Понд тощо). Серед них чільне місце займають публікації, присвячені реформуванню сектору безпеки і оборони. На цю тему писали К. Зарембо,

Д. Ло, К. Мізсей, О. Мішловська, Д. Спенс та інші фахівці. Особлива увага західних експертів прикута до трансформаційних процесів в оборонній сфері. Їх висвітлювали в своїх працях А. де Альбукерке, М. Кзуперський, М. Клейн, Д. Стерн, Я. Хеденског. Неможливо не помітити фундаментальну працю 2016 р. RAND Corporation (автори Й. Белласіо, Л. Девіса, К. Грейн О. Олікер, А. Радіна, Б. Фредеріка та ін.), що присвячена оборонним реформам в Україні. У них досліджуються найбільш актуальні питання модернізації ЗСУ з огляду на західний досвід.

**Мета статті.** Основним завданням ми ставимо проаналізувати погляди експертів НАТО та ЄС на реформування сектору безпеки і оборони України, насамперед ЗСУ. Визначити пріоритети, які мають центральне значення для розвитку оборонного сектору.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, Консультативна Місія ЄС (КМЄС) для цивільного персоналу в контексті проведення реформ у секторі безпеки розпочала свою роботу в грудні 2014 р. Її метою було стратегічне консультування та координація донорської допомоги щодо реформування сектору безпеки. Склад місія – 175 осіб, бюджет на 2014–2015 рр. дорівнював 13,1 млн. євро.

Це перша Місія в рамках Спільної політики безпеки і оборони в Україні і третя на пострадянському просторі. Її унікальність полягає в тому, що вона працює в період гарячої фази

конфлікту з Росією, хоча, відповідно до положень Лісабонського договору, вона повинна виступати як інструмент стабілізації після завершення конфлікту [2, с. 1].

Спочатку офіційне бажання Києва полягало в розгортанні регіональної моніторингової місії. Однак це не було схвалено країнами ЄС, оскільки розглядалося як провокативні дії проти Росії. Була прийнята компромісна пропозиція Швеції, Польщі та Великої Британії, що діяльність КМЄС буде спрямована на цивільний персонал сектору безпеки і матиме консультативний, а не моніторинговий (виконавчий) характер зі штаб-квартирою в Києві.

Як підкреслюється в Концепції кризового менеджменту ЄС щодо України, поточна криза має своїми причинами не тільки втручання у внутрішні справи країни з боку Росії, а є продуктом діяльності глибоко дисфункціональних і корупційних органів державної влади, включаючи правоохоронні структури [3, с. 3]. Відтак представники Місії ЄС в якості однієї з ключових проблем України бачили низький рівень довіри населення до тих міністерств та відомств, що забезпечують безпеку, і вважали пріоритетним завданням підвищення цієї довіри. Особливої уваги вимагали ЗСУ. Рішення Києва не чинити збройний опір анексії РФ Криму, яка розпочалася в ніч із 26 на 27 лютого 2014 р., щоб запобігти кровопролиття, зародили серйозні сумніви в західних експертів стосовно готовності армії і флоту захищати країну [4, с. 16].

Стан справ у ЗСУ був жахливий. У березні 2014 р. тільки 6 тис. військовослужбовців були боєздатними, як стверджував колишній Міністр оборони України І. Тенюх. Переважна більшість військових частин мали до 60% озброєння та Військової техніки (ОВТ) та укомплектовані особовим складом лише до 20%. Близько 92% ОВТ були не тільки застарілими, але й погано обслуговувалися. Відносно нова техніка (до 10 років) у військах складала лише 1,2%.

Однак поступово ситуація почала виправлятися. На додаток до тренінгів, що здійснювали американські, канадські та британські фахівці, угоду з Україною у вересні 2014 р. підписали Польща та Литва щодо створення спільної бригади та надання допомоги. Якщо оборонний бюджет України складав у 2012 та 2013 р. відповідно 14,8 та 15,2 млрд. грн., то в 2014 р. він виріс до 27 млрд. грн. А Нова Воєнна доктрина, Стратегія національної безпеки та Кон-

цепція розвитку сектору безпеки і оборони повинні були враховувати нові реалії.

Найбільше занепокоєння західних політиків та експертів викликає політична воля вищого керівництва країни здійснювати радикальні реформи в Міністерстві оборони України (МОУ) і Генеральному штабі ЗСУ (ГШ ЗСУ). Мова, насамперед, йде про посилення демократичного контролю над оборонною сферою. Відповідно до західних стандартів міністром оборони призначається цивільна особа. Однак діючий міністр оборони України генерал-полковник С. Полторак до свого призначення обіймав посаду Командувача Національною гвардією. У жовтні 2015 р. він отримав звання генерала армії України. Відмічається, що більшість цивільного персоналу МОУ складають колишні військові. За думкою експертів, така диспропорція навряд чи зміниться, якщо зарплати співробітників не будуть суттєво підвищені. Відсутність цивільного персоналу всередині Міністерства оборони створює значну проблему з огляду перспектив демократичного цивільного контролю над оборонним сектором, оскільки в ньому переважають військові, а не політичні підходи. Слід відмітити ініціативу Президента України щодо відбору з колишніх добровольчих батальйонів провідних фахівців із бойовим досвідом для призначення на провідні посади в МОУ. Вони працюють за низьку зарплату через почуття патріотизму, але як довго вони залишаться альтруїстами, можна лише гадати.

Самі добровольчі батальйони вимагають пильної уваги. Із початку свого заснування вони мали вороже ставлення і сумнівну лояльність щодо уряду і військового керівництва. Вони відкрито піддавали критиці мінські протоколи і могли не виконати накази про припинення бойових дій. Деякі підрозділи фінансувалися ззовні, в тому числі олігархами. Відтак у країні існує побоювання, що вони можуть стати часткою приватної армії, а не урядових військ [5]. І для цього є вагомі підстави. Можна згадати інцидент у Мукачеві в липні 2015 р., де близько 20 бійців Правого сектора почали перестрілку з місцевою поліцією, внаслідок чого загинуло 3 особи. А причиною цьому послужила контрабанда цигарок до країн ЄС [6]. Другий серйозний інцидент трапився у вересні 2015 р. у Харкові, де понад 200 активістів батальйону Азов штурмували приміщення міської ради. Слід також відмітити значну політизацію бійців

добровольчих батальйонів. Так, у квітні 2015 р. шість їхніх командирів були обрані до Верховної Ради України.

Неоднозначне ставлення до збройного волонтерського руху спостерігається і в населення України. Соціологічні опитування березня 2015 р. показали, що тільки 2,2% населення повністю довіряють активістам добровольчих батальйонів, 22,4% – переважно довіряють, 37,6% – скоріше не довіряють, 31,6% – повністю не довіряють, 6,1% людей не мають усталеної думки.

Пріоритет у допомозі НАТО в здійсненні оборонних реформ полягає в покращанні демократичного цивільного контролю. Цей процес почався ще в 2005 р., коли Спільна Робоча Група започаткувала Програму Професійного Розвитку для цивільних працівників. Ця робота триває, і бюджет програми в 2014 р. подвоївся. У 2006 р. стартувала інша програма (Partnership Network for Civil Society Expertise Development), де метою є обмін досвідом щодо ролі громадянського суспільства в безпекових та оборонних справах.

Іншою серйозною проблемою залишається прозорість та підзвітність дій високопосадовців. Корупція залишається однією з найсерйозніших проблем в Україні. За даними Transparency International, країна в 2015 р. посідала 140 місце серед 168 держав, тобто входила до 40 найбільш корумпованих країн світу [7]. Оборонний сектор також був важко вражений цією «хворобою», що не тільки позначилося на здатності виконувати завдання щодо забезпечення національної безпеки, але й підірвало довіру суспільства до армії як інституту. Корупція спостерігається в усіх сферах оборонного сектору, включаючи різноманітні види закупівель, будівництво, розміщення у військових містечках, призив на військову службу, призначення на посади тощо.

Останнім часом здійснюються певні заходи щодо подолання цього ганебного явища. У жовтні 2014 р. Верховна Рада прийняла низку законодавчих актів щодо створення національного антикорупційного бюро, національного агентства із запобігання корупції та прийняла антикорупційну стратегію на 2014–2017 рр. [8]. Однак створення цих структур відверто затягувалося, а їхні перші кроки виявилися доволі млявими та нерішучими. Закон про люстрацію, прийнятий у жовтні 2015 р., також показав неефективність у практиці правозастосування. Дали ознаки лобіювання своїх інтересів і олі-

гархи, як групи підтримки серед депутатів в парламенті.

Проте антикорупційна риторика глибоко увійшла в обіг високопосадовців, які не можуть не усвідомлювати, що міжнародні донори економіки України будуть вимагати подальшої активізації діяльності в цьому напрямку. Програма НАТО щодо побудови цілісності спрямована на зміцнення прозорості та підзвітності в секторі безпеки і оборони. Найближчими роками її метою буде підвищення розуміння, що корупція становить серйозну загрозу безпеці. Передбачається також радикально вдосконалити менеджмент фінансовими та людськими ресурсами. В Україні від країн НАТО цю програму очолює Норвегія. Осло також започаткував у МОУ власну програму (2015–2018 рр.) на двосторонній основі, яка називається «Зменшення корупційних ризиків у системі управління людськими ресурсами» [9].

Цілеспрямованих зусиль вимагає і ситуація із забезпеченням прав людини. Під час бойових дій на Донбасі, за свідченням впливової організації Amnesty International, обидві сторони скоїли чимало злочинів. Серед них – вбивство мирних мешканців, насильство та пограбування, тортури над військовополоненими тощо. При цьому дії уряду України щодо покарання винних не відрізняються цілеспрямованістю та ефективністю [10].

Значні проблеми спостерігаються і всередині Збройних Сил України, де фізичне насильство та так звана дідівщина мають глибоке коріння ще з часів функціонування радянської армії. Слід також зауважити, що в лютому 2015 р. був прийнятий закон, що дозволяє командирам застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби і зброю в бою проти військовослужбовців, які чинять «злочинні діяння». Такі заходи навряд чи відповідають західним стандартам в галузі захисту прав людини.

З огляду на безпеку людини збройні сили повинні представляти всі соціальні групи суспільства за етнічною, гендерною тощо ознаками. Але, на жаль, у публічному обігу такої статистики не існує. Однак з огляду на рівень корупції в оборонній сфері можна зробити кілька екстраполяцій із приводу загального соціального представництва в збройних силах, принаймні на рівні призовників. Україна вже мала 6 хвиль мобілізації і підвищила вік чоловіків для призову (до 60 років). Виходячи з рівня корупції в оборонному секторі, можна передбачити,

що ті особи, які мають відповідні зв'язки і фінансові можливості, можуть уникати призову. Емпіричні дані також підтверджують це. Серед призовників переважає бідна й неосвічена молодь без відповідної професійної підготовки. Не спостерігається класової диверсифікації і серед співробітників МОУ. Таким чином, актуалізована гостра проблема нерівності, яка з часом може мати катастрофічні наслідки.

Слід також зазначити, що Україна не дозволяє жінкам служити в бойових частинах. Переважно вони служать у медичних частинах та на адміністративних посадах. І навіть ті з них, які виявили бажання стати добровольцями, пов'язані з виконанням функцій підтримки бойових частин та підрозділів.

Анексія Криму довела, що Збройні Сили України мали поганий бойовий вишкіл і недостатню мотивацію для супротиву ворогу. Відтак гостро постає питання покращання бойового тренінгу в умовах ведення так званої гібридної війни. Стосовно його актуальності в суспільстві досягнуто консенсус. Необхідність якісної бойової підготовки усвідомлює керівництво ЗСУ, політичні лідери країни, депутати різних рівнів, представники неурядових організацій, широкі верстви населення. Інтенсивна та масштабна мобілізація нових призовників дозволила збільшити склад українського війська за рахунок нових призовників та погано тренуваного резерву з 130 тис. осіб у 2014 р. до 250 тис. осіб у 2015 р., хоча переважна більшість із них має тільки початкові навички в бойовій професії.

Саме це, поруч із недосконалою медичною системою, стало результатом важких бойових втрат на полі бою, яких можна було б уникнути.

**Висновки та перспективи подальших наукових розвідок.** Крім загальних політико-адміністративних питань, у подальшому в рамках дослідження реформування сектору безпеки й оборони слід розглянути трансформацію структури війська за рахунок посилення розвідувальних, спеціальних, інших високотехнологічних підрозділів, можливості покращення мотивації молоді служити в ЗСУ, оборонно-технічного співробітництва зі стратегічними партнерами питання. Актуальними залишаються у війську і проблеми кібербезпеки.

#### Список використаної літератури:

1. Bouris D. The European Union's Role in the Palestinian Territory after the Oslo Accords: Stillborn State-Building. / D. Bouris. // *Journal of Contemporary European Research*. – 2010. – Vol. 6. – Issue 3. – P. 376–394.
2. Zarembo K. EUAM's First Year: Ambitions versus Reality / Kateryna Zarembo – Institute of World Policy, 2015. – 10 pp.
3. European Council. Crisis Management Concept in Ukraine. – 2014. – P. 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : <http://www.statewatch.org/news/2014/jun/eu-council-crisis-management-ukraine.pdf>.
4. de Albuquerque A.L. and Jakob Hedenskog Ukraine: A Defence Sector Reform Assessment / Adriana Lins de Albuquerque and Jakob Hedenskog. – FOI, December 2015. – 54 pp.
5. Klein M. Ukraine's Volunteer Battalions – Advantages and Challenges / Margarete Klein // RUFBS Briefing, No 27, FOI Memo 5312, April 2015. – 32 pp.
6. Stern D. Ukraine clashes raise questions over Right Sector militia / David Stern // BBC, 15 July, 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : <http://www.bbc.com/news/world-europe-33523869>.
7. Transparency International (2016). Corruption by country/territory. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : <https://www.transparency.org/country/#UKR>.
8. ERCAS (2015) Building an anticorruption system in Ukraine – current status and challenges. An outside perspective / European Research Centre for Anti-Corruption and State Building. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : [http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/05/Abstract\\_Hertie-School2.pdf](http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/05/Abstract_Hertie-School2.pdf).
9. Center for Integrity in the Defence Sector. Ukraine: The project on reducing the corruption risks on Human Resources management (HRM) system in the Ministry of defence (MoD) of Ukraine. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : [http://cids.no/?page\\_id=5106](http://cids.no/?page_id=5106)
10. Amnesty International. Ukraine: Breaking Bodies: Torture and Summary Killings in Eastern Ukraine. 22 May, 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : <http://www.amnestyusa.org/research/reports/breaking-bodies-tortureand-summary-killings-in-eastern-ukraine>.

**Колижак В. В. Реформирование сектора безопасности и обороны Украины в оценках экспертов НАТО и ЕС**

*Статья посвящена актуальным проблемам реформирования сектора безопасности и обороны Украины в условиях аннексии Крыма и сепаратистского движения в Донбассе при поддержке России. Особое внимание обращается на модернизацию Вооруженных Сил Украины в контексте общенациональных реформ, усиление демократического контроля над оборонной сферой, введение подотчетности руководителей Министерства Обороны Украины и Генерального штаба, других чиновников, обеспечение прав человека, улучшение социального представительства в армии, боевой готовности и менеджмента человеческими ресурсами.*

**Ключевые слова:** *сектор безопасности и обороны, Вооруженные Силы Украины, демократический контроль над оборонной сферой, подотчетность, права человека, социальное представительство, тренинг.*

**Kolizhak V. V. Security and defence sector reform of Ukraine in evaluations of experts NATO and EU**

*The article is devoted to actual problems of reforming the security and defense sector of Ukraine in conditions of annexation of the Crimea and Donbas separatist movement supported by Russia. Particular attention is paid to the modernization of the Armed Forces of Ukraine in the context of national reforms, strengthening democratic control of defense, introduce accountability heads of the Ministry of Defense of Ukraine and the General Staff, and other senior officials, human rights, improvement of social representation in the army, combat readiness and management of human resources.*

**Key words:** *security and defense sector, the Armed Forces of Ukraine, democratic control of defense, accountability, human rights, social representation, training.*