

Газета “Народна армія”,
від 14.07.2006, 15.07.2006

Тетяна Стародуб, головний консультант відділу глобальної безпеки та європейської інтеграції

Андрій Бірюченко, третій секретар Посольства України в Туреччині

У статті розглянуто перспективи створення механізмів надійного захисту суспільства від сучасних загроз безпеці та можливості використання демократичного цивільного контролю як форми організації суб'єктів забезпечення національної безпеки України. Визначено пріоритетні напрями реформування Збройних Сил та інших складових Воєнної організації України, проведення воєнної реформи загалом та перетворення суспільства на активного учасника вироблення державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Запропоновано рекомендації щодо подальшого удосконалення системи демократичного цивільного контролю над воєнною сферою держави/

Як контролювати воєнну сферу держави

Сучасні вимоги, які НАТО висуває до України, зводяться до трьох головних завдань. Перше – у співробітництві з НАТО віддавати перевагу найбільш ефективним і терміновим проектам, які б допомогли Україні планувати виділення коштів на спільні з НАТО заходи на більш тривалій термін. Друге завдання – швидше та ефективніше проводити воєнну реформу. Це зумовлює необхідність проведення модернізації воєнного потенціалу і підвищення професіоналізму Збройних Сил, подальшого вдосконалення усіх аспектів їх діяльності: від оборонної доктрини до фінансування, тилового забезпечення і цивільного

контролю з метою забезпечення кращого рівня сумісності з НАТО. Третє – Україна повинна здійснювати економічні та політичні реформи, що забезпечать добробут і стабільність в державі, без яких вона не може стати повноцінним партнером, що заслуговує на довіру. Ринкова демократія є ключовим аспектом у справі інтеграції України в євроатлантичне співтовариство.

ЗМІНИ НА КОРИСТЬ ЛЮДЕЙ

Необхідно зазначити, що західна модель збройних сил незалежно від способу комплектування є демократизованою воєнною структурою сучасного типу, пристосованою до режиму стійкої демократії в державі, надзвичайно ресурсномісткою, фінансово-насиченою, багатовитратною, комфортною та дбайливою до людей, розрахованою на високорозвинену економіку і правовий режим у суспільстві та війську.

Закон України “Про основи національної безпеки держави” від 19.06.2003 р., прийнятий на заміну Концепції (основ державної політики) національної безпеки України від 1997 року, визначив “демократичний цивільний контроль над воєнною сферою” одним з основних принципів забезпечення національної безпеки. У цьому ж документі “розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів” проголошено одним з пріоритетів національних інтересів, а “впровадження системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами” проголошено одним з головних напрямів державної політики України у воєнній сфері. Така оцінка свідчить про важливість цієї проблеми, насамперед, виходячи з внутрішніх потреб України – забезпечення стійкого розвитку держави та суспільства.

Крім того, необхідно пам’ятати, що Україна взяла на себе й міжнародні зобов’язання встановити демократичний контроль над силовими структурами, що закріплено у наступних документах: Програма НАТО “Партнерство заради миру: рамковий документ” (1994р.), Кодекс поведінки ОБСЄ, що стосується воєнно-політичних аспектів безпеки (1994р.), Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО (1997р.).

Дуже важливо задіяти позитивний потенціал цивільного контролю над військовими саме зараз, на етапі глибокої трансформації, який переживає Україна. Ще у червні 2000 року Секретар РНБО України Є.Марчук зазначав, що “для досягнення цієї мети (забезпечення демократичного цивільного контролю – Авт.) єдиного шляху не існує. Залежно від історичного досвіду, стану моралі суспільства та конституційного устрою кожна країна має свої особливості у підходах до розбудови системи цивільного контролю. На практиці це має вигляд специфічного для кожної країни поєднання заходів законодавчого характеру (через парламент) та організаційних заходів (через уряд) за умови забезпечення незалежності судової гілки влади”.

Слід зазначити, що така позиція української сторони цілком відповідала і національним умовам воєнного будівництва європейських держав. Але, на відміну від України, “специфічні” особливості європейців ґрунтувалися на побудованих у цих державах громадянських суспільствах зі стійкими ціннісними орієнтирами, відповідними критеріями та політичною культурою ліберальних демократій. Україна ж, навпаки, на шлях побудови демократичного суспільства тільки стала. Проте, це не означало, і Захід про це постійно нагадував, що при заявленій стратегії входження у європейські і євроатлантичні структури безпеки Україна може ігнорувати визнані європейською спільнотою критерії громадянського суспільства.

Наприклад, Туреччина, що є кандидатом на вступ до ЄС, та водночас, має “специфічну” структуру державної влади, постійно критикується Єврокомісією за порушення балансу у цивільно-військових відносинах, наявність якого є фундаментальною проблемою демократії. Зазначена ситуація зумовлена традиційною позицією військових у Туреччині та їх ролі у процесі прийняття політичних рішень. Натомість, з метою виконання вимог щодо членства у ЄС, зокрема проведення низки необхідних реформ, турецький уряд вивів воєнних представників із складу деяких органів влади, що здійснюють нагляд у сфері вищої освіти, телебачення та радіомовлення. Відповідно до урядового рішення,

Рада національної безпеки (рішення якої у минулому були обов'язковими для виконання урядом Туреччини) була перетворена у дорадчий орган, очолюваний (вперше за історію його існування) цивільною особою.

Отже, були здійснені заходи, спрямовані на зміцнення балансу у цивільно-військових відносинах, розвиток громадянського суспільства та демократії.

Крім того, на нашу думку, воєнна реформа в державі повинна нести тенденцію оновлення, оптимізації всього без винятку оборонного організму, а не його окремої частини (збройних сил). Тільки за допомогою проведення повноцінної воєнної реформи вдасться уникнути фрагментації та створити оптимальний варіант Воєнної організації України, функціональної та забезпеченої необхідними ресурсами.

Так, з метою адаптації до сучасних геополітичних умов необхідно розробити та затвердити Стратегію національної безпеки України та її складових – Стратегії військової безпеки України, уточненої Програми реформування Воєнної організації держави, Державної програми розвитку озброєння та військової техніки на період до 2015 року з відповідним законодавчим забезпеченням виконання зазначених програмних документів.

ПРИНЦИПИ ТЕРМІНОЛОГІЇ

Необхідно зазначити, що з огляду на позитивну тенденцію щодо завершення перегляду та формування основної частини нормативно-правової бази держави у сфері національної безпеки і оборони, потребує повної уніфікації відповідна термінологія. Мова, насамперед, йде про доцільність єдиного визначення поняття “Воєнна організація держави”, яке повинно давати однозначне тлумачення згаданого терміну. На даний час низка концептуальних документів у сфері національної безпеки і оборони не містить згадування про об'єднуюче поняття “Воєнна організація держави”. Замість цього для визначення комплексу силових структур, відповідальних за організацію та забезпечення національної безпеки і оборони, вживається термін “Збройні Сили України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України”.

Воєнна доктрина України, закони України “Про основи національної безпеки держави”, “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави” та інші містять об’єднуюче поняття “Воєнна організація держави”, яке визначає весь комплекс інституційних елементів для вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз.

З цією метою у рамках роботи Державної комісії з питань реформування та розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань, озброєння та військової техніки (створеної у 2003 році) необхідно створити експертну групу у складі причетних міністерств та відомств України для вивчення необхідності внесення відповідних змін до Конституції України та розробки і подання на розгляд Президента України пакету відповідних нормативно-правових актів. Для цього необхідною умовою є проведення цільової експертизи законів України, що регулюють діяльність “силових” структур.

Отже, на найвищому державному рівні необхідно визначити, що Україні необхідно мати і якими ресурсами та інструментами для реалізації своїх інтересів вона реально володіє. Після цього необхідно розробити програму та методологію реалізації інтересів держави (стратегічний бюлетень, держпрограма, програми розвитку складових Воєнної організації України).

Для верифікації, вивчення дійсного стану обороноздатності держави та її Воєнної організації, пошуку та вжиття термінових заходів з метою виправлення ситуації, що склалася, створити компетентну парламентську комісію.

Серед першочергових завдань в процесі проведення воєнної реформи є продовження скорочення Воєнної організації, зокрема шляхом проведення демілітаризації (за рахунок надання цивільного статусу тим силовим структурам, які в західних державах успішно справляються зі своїми обов’язками і функціонують як суто цивільні інституції). Крім того, такі перетворення повинні носити системний, якісний характер, мати на меті забезпечити цивільний (громадський) контроль за воєнною сферою.

ЗА ВІДКРИТІСТЬ ВОЄННОЇ СФЕРИ

Іншим, не менш важливим інструментом реалізації воєнної реформи, є забезпечення належного рівня відкритості у діяльності складових Воєнної організації. У цьому зв'язку, на нашу думку, особливого значення набуває необхідність повної імплементації положень законодавчого акту щодо демократичного цивільного контролю над воєнною сферою держави шляхом: з одного боку, розробки причетними міністерствами та відомствами України відповідних регуляторних документів; з іншого, започаткування роботи у структурі українського парламенту депутатської комісії, що займалася б проблематикою контролю над Воєнною організацією. Крім того, необхідна реалізація положення згаданого Закону України щодо затвердження представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців (Стаття 11).

Для удосконалення механізмів цивільного контролю над воєнною сферою одним з першочергових заходів є перегляд розподілу повноважень між президентськими і урядовими структурами з питань контролю над нею. Для цього необхідно невідкладно ухвалити законодавчий акт про Кабінет Міністрів України, в якому мають бути чітко визначені повноваження Кабінету Міністрів України, у тому числі у воєнній сфері.

Також необхідно підвищити роль РНБО України у здійсненні визначених Конституцією України та Законом України “Про Раду національної безпеки і оборони України” завдань з координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері оборони і національної безпеки. РНБО України необхідно ефективніше залучатися до процесу радикального реформування та створення оптимальної Воєнної організації держави, ліквідації дублюючих структур, вдосконаленні співпраці усіх її складових в умовах нових реалій сучасної міжнародної обстановки. Внести на розгляд РНБО України перелік питань з вищезазначеної проблематики.

Водночас, у контексті забезпечення ефективного управління воєнною сферою досить гостро стоїть питання створення інституту цивільних службовців для заміщення ключових посад у силових структурах – міністрів, керівників головних управлінь. З цією метою протягом короткого часу необхідно розробити та запровадити програму заміщення вищого керівного складу силових структур, апарату РНБО України цивільними фахівцями та державними службовцями з відповідною підготовкою. Наступні призначення на посади керівників силових відомств робити виключно з числа цивільних кандидатів.

Підвищенню відповідальності державних службовців також сприятиме розмежування політичних (керівник відомства), патронажних (його помічники) та адміністративних посад. Для останніх необхідно встановити обмеження стосовно їх участі у політичній діяльності, оскільки така діяльність (особливо під час виборів) не сприяє ефективній роботі державних органів, проте провокує порушення законодавства та зловживання. Такі обмеження підвищать захищеність самих державних службовців, у тому числі від їх поділу за ознакою належності до тієї чи іншої партії.

ТЕОРІЯ РЕФОРМ

Наступним кроком повинно стати створення Головним управлінням державної служби України кадрового резерву (бази даних) державних службовців для заміщення відповідальних посад в силових структурах. До його складу включати державних службовців, які отримали досвід вирішення питань у галузі національної безпеки та оборони в Секретаріаті Президента України, Кабінеті Міністрів України, апаратах Верховної Ради України та РНБО України, Державній службі експортного контролю України, у міністерствах закордонних справ, економіки, фінансів, юстиції, освіти і науки та інших органах, окремих народних депутатів України, а також колишніх урядовців і генералів, які мають відповідний рівень знань, досвід та нереалізований творчий потенціал. Кандидатів з цього резерву направляти на навчання за кордоном по програмах військового співробітництва та співробітництва з питань національної безпеки. Разом з тим, з

особами, які будуть навчатися за кордоном, укласти контракт, у якому передбачити: обов'язковість перебування на державній службі протягом 5–7 років після завершення навчання за кордоном та механізм відшкодування витрат у разі невиконання зазначеної умови.

Крім того, з метою реалізації заходів щодо подальшої оптимізації структури, Міноборони, іншим військовим формуванням необхідно завершити процес скорочення (ліквідації) інституту відрядження військовослужбовців, виходячи з необхідності залишення в Переліку посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями Збройних Сил України, Служби безпеки, інших військових формувань та особами начальницького складу органів внутрішніх справ, податкової міліції в органах виконавчої влади, інших центральних установах, та граничних військових і спеціальних звань за ними, лише тих, що пов'язані з безпосереднім виконанням робіт в інтересах оборони держави, її безпеки та завдань по боротьбі з організованою злочинністю. Разом з виконанням відповідних актів Президента України щодо максимального скорочення (ліквідації) інституту відрядження військовослужбовців, керівникам військових формувань та правоохоронних органів забезпечити максимальне заміщення посад офіцерського (начальницького складу) цивільними особами в безпосередньо підпорядкованих ним органах управління.

Водночас, Мінфіну під час формування проекту державного бюджету на наступний і подальші роки передбачити виділення коштів на звільнення відряджених військовослужбовців Збройних Сил України, посади яких підлягають скороченню в центральних органах виконавчої влади.

З метою організації належного рівня взаємодії та поширення відповідної інформації щодо сучасного стану проведення воєнної реформи запровадити на базі Національної академії оборони України проведення регулярних семінарів (тривалістю 3–5 днів) для представників ЗМІ, що спеціалізуються на тематиці національної безпеки і оборони. Необхідно якомога більше запрошувати до Академії вітчизняних та іноземних лекторів з числа авторитетних цивільних

фахівців, які мають досвід роботи на керівних посадах в силових структурах або відомі теоретичні праці. Крім того, провести підготовку цивільних фахівців на базі Національної академії оборони України, починаючи з цього року, на двотижневих курсах. Запланувати навчання державних службовців IV–VI рангу, які залучаються до вирішення завдань у галузі національної безпеки та оборони, на тримісячних курсах спільно з військовими.

Міністерству освіти і науки України разом з іншими причетними міністерствами та відомствами розробити програму створення дослідницьких організацій (центрів) з питань безпеки при провідних університетах України. Запровадити у вищих навчальних закладах України навчальні курси та програми досліджень з питань цивільно-військових відносин, міжнародної безпеки, конфліктології тощо. Включити до програми підготовки офіцерів усіх складових Воєнної організації обов'язковий курс “Цивільно-військові відносини”.

Таким чином, потребують перегляду підходи до забезпечення функціонування Збройних Сил України та державна кадрова політика загалом, яка на сьогодні у цілому є руйнівною для психологічного сприйняття вищим офіцерським складом своїх перспектив, а разом з нечітко визначеними сферами відповідальності певних посадових осіб армії складають одну з причин сучасної кризи Українського війська. У цьому контексті актуальними є проблеми відновлення хоча б радянського рівня якості навченості офіцерського корпусу, вдосконалення їх фахової підготовки у ВНЗ, створення та застосування професіограм, механізму протидії явищам протекціонізму, застосування практики відкритого рекомендування офіційними особами зі створенням механізму їх відповідальності, поширення дійсної, а не удаваної конкурсності, запровадження чесною і розгорнутою рейтинговою системою оцінки здібностей та кваліфікації офіцерів, відродження інституції військових чиновників для заміщення посад у галузі тилового забезпечення, медиків, фінансистів, офіцерів військкоматів тощо.

Вкрай необхідно вжити заходів по зміцненню державних аналітичних структур, посилити оперативну та прикладну спрямованість соціального

забезпечення військовослужбовців, запровадити практику залучення неурядових дослідницьких центрів та організацій до проведення незалежних цивільних експертиз з питань національної безпеки і оборони.

Беручи до уваги викладене, на нашу думку, основними складовими подальшого удосконалення системи демократичного цивільного контролю є: політична воля та узгодженість дій керівників відповідних міністерств та відомств; розробка єдиної комплексної стратегії (концепції) реформування воєнної сфери; створення спільних робочих груп із залученням широкого кола компетентних вітчизняних фахівців і використання досвіду іноземних експертів; участь на всіх етапах процесу реформування широкої громадськості при постійному демократичному цивільному контролю з боку парламенту, ЗМІ, неурядових аналітичних структур, що дасть змогу зміцнити довіру між державою та суспільством.

Важко не погодитися з тезою про те, що питання безпеки і демократії варто вирішувати в комплексі. Необхідно враховувати, що за умов відсутності безпеки демократія переходить у свою нестабільну фазу, за якою починається анархія або авторитаризм. І тільки в умовах забезпечення безпеки можливий розвиток демократії (умова необхідна, але недостатня). Отже нагальним уявляється пошук шляхів забезпечення стабільності та безпеки і вже на цьому базисі вибудовувати демократичні інституції.