



KAS
POLICY PAPER

ПОТЕНЦІАЛИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ЄС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ

ВАЛЕНТИН БАДРАК
СЕРГІЙ ЗГУРЕЦЬ
ВАСИЛЬ ЛАПТІЙЧУК
ЛЕОНІД ПОЛЯКОВ

ПОТЕНЦІАЛИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ЄС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ

(ЦЕНТР ДОСЛІДЖЕНЬ АРМІЇ КОНВЕРСІЇ ТА РОЗЗБРОЄННЯ ДЛЯ ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА)

Валентин Бадрак, Сергій Згурець, Василь Лаптіїчук, Леонід Поляков

Вступ

На сьогодні стан безпеки на Європейському континенті визначається у першу чергу в рамках трьох систем колективної безпеки: Європейського Союзу (ЄС), НАТО та Організації Договору про колективну безпеку країн Співдружності незалежних держав (ОДКБ). Ці системи об'єднують у своїх рядах переважну більшість країн Європи. Однак, Україна (так само як, наприклад, Грузія, Молдова, Сербія, Швейцарія та декілька інших країн) сьогодні не належить до жодної з них.

Відмовившись від вступу до НАТО і ОДКБ та оголосивши свою «позаблокованість», Україна тим не менше продовжує наполегливо претендувати на інтеграцію до ЄС. Прийнятий у червні 2010 року Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», яким легітимізовано політику позаблокованості та відмову від вступу до НАТО, серед основних засад зовнішньої політики водночас проголошує необхідність «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі».

Для імплементації вибраного курсу на європейську інтеграцію, який підтримується більшістю населення, Україна докладає значних дипломатичних зусиль. Зокрема, стосовно приєднання до зони вільної торгівлі ЄС, погодження безвізового режиму, у розвитку наукових, культурних та спортивних програм тощо. Водночас, з часом стає все більш зрозумілим, що інтеграція в ЄС, це не лише економічні та соціально-політичні аспекти. Це, безумовно, означає інтеграцію і до безпекової складової ЄС – Спільної політики безпеки і оборони ЄС (СПБО). Поки що, ЄС можна розглядати скоріше як неформальну організацію колективної безпеки і оборони, однак, якщо Україні вдасться досягти подальшого прогресу на шляху до членства в ЄС, то на той час у майбутньому, коли гіпотетично постане питання про прийняття України, безпековий статус ЄС вірогідно вже достатньою мірою формалізується, і Україна зможе отримати повноцінні гарантії безпеки, яких у неї сьогодні немає.

На шляху до майбутньої інтеграції в ЄС перед Україною стоять суттєві виклики у сфері безпеки:

По-перше, загальна безпекова обстановка у регіоні стала менш сприятливою для самостійного розвитку України, ніж 5-10 років тому. Зміни сталися як з огляду на глобальні чинники економічної кризи, нестабільності й конфліктності в сусідніх з Європою регіонах (Кавказ, Близький Схід, Північна Африка) та ускладнення доступу до важливих ресурсів, так і через все ще надмірну залежність України від рішень більш потужних регіональних гравців на Заході та на Сході. Зовнішньополітична буферність, постійне балансування між Заходом і Росією, а також економічна слабкість України часто роблять її заручником політики інших держав.

По-друге, всередині країни сформувався і не знижується суттєвий конфліктний потенціал через цілий ряд політичних, економічних та соціальних проблем – значний розрив між владою і народом, зловживання політиків політичними технологіями та популізмом, несприятливі умови для ведення комерційної діяльності та залучення інвестицій, високий рівень корупції у органах державної влади і в економіці, низький рівень соціальних стандартів та якості життя населення, незахищеність прав і свобод громадян.

По-третє, це низька ефективність власне сектору безпеки і оборони України. Цей сектор, попри існуючі окремі здобутки й потенціали, загалом характеризують такі проблеми, як неефективність державного управління сектором, низький рівень демократичного цивільного контролю, вкрай недостатнє фінансування, високий рівень корупції, низький рівень довіри населення до правоохоронних структур, їх недореформованість, надмірні прояви спадщини радянських методів роботи, мілітаризованість, тощо.

Хронічна невирішуваність багатьох із зазначених проблем (які б Україна вже мала вирішити за 20 років незалежності) постійно гальмує ефективність і обмежує потенціал безпекового співробітництва України з ЄС, стримує розвиток співробітництва у політичній та економічній сферах.

Розпочавши практичне співробітництво з ЄС у рамках СПБО із погодження «Механізму щодо консультацій та співпраці між ЄС та Україною у сфері врегулювання криз» (*Arrangements for consultation and cooperation between the European Union and Ukraine on crises management*), який було затверджено на Саміті ЄС у Севільї (21-22 червня 2002 року) та наступного за цим підписання 23 грудня 2002 року Угоди про участь України у Поліцейській Місії ЄС у Боснії і Герцеговині (*EUPM BiH*), Україна поступово і наполегливо намагається активізувати взаємодію з ЄС у секторі безпеки і оборони і на сьогодні, в принципі, можна говорити не лише про наміри, але й про певні здобутки. Зокрема, у таких питаннях, як використання української транспортної авіації, участь у миротворчих і гуманітарних операціях ЄС, участь у формуванні бойових тактичних груп ЄС, співпраця оборонної промисловості України та окремих країн ЄС з питань виробництва озброєнь, взаємодія правоохоронних органів з питань боротьби з нелегальною міграцією, організованою злочинністю, незаконним обігом наркотиків тощо.

На основі аналізу існуючих викликів та здобутків на шляху інтеграції України в ЄС, а також наявних у держави потенціалів у сфері безпеки ця доповідь пропонує ряд відповідних рекомендацій. Зокрема, у цьому контексті в доповіді розглядаються безпекові аспекти зовнішньої і внутрішньої політики, питання оборони, розвідки, оборонної промисловості та правоохоронної діяльності. Відповідно, мета цієї доповіді Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР) полягає у формуванні більш чіткого розуміння напрямків безпекової інтеграції України в ЄС на ближчу та подальшу перспективу, а також напрацювання підходів і рекомендацій у цій сфері для їх подальшого розгляду і врахування органами державної влади та громадськістю України.

Ніко Ланге,
директор Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

Київ,
грудень 2011 року

Резюме

У загальному спектрі питань порядку денного інтеграції України в ЄС поряд з традиційними питаннями політики й економіки питанням безпеки поступово приділяється все більше уваги. Для цього є підстави – близькість безпекових інтересів України та ЄС, а також існуючий безпековий потенціал України, який може бути використано в обопільних інтересах. При цьому, і в Україні, і в ЄС розуміють, що безпековий інтерес з боку ЄС до України конче необхідно всіляко підтримувати саме практичними результатами, зокрема, заохочуючи співробітництво в рамках СПБО.

Грунтуючись на значному досвіді співробітництва з НАТО та з окремими країнами-членами ЄС (Великою Британією, Німеччиною, Польщею, Францією та ін.), а також маючи достатньо значимий власний безпековий потенціал, Україна зберігає непогані перспективи для подальшого розвитку співробітництва з ЄС саме у сфері безпеки. Однак, щоб реалізувати цей потенціал у спільних інтересах України та ЄС, українським експертам потрібно вирішити ряд організаційних, правових та ресурсних питань.

Зокрема, Україні потрібно ще виконати багато роботи в напрямі забезпечення дотримання ціннісних стандартів ЄС, досягнення адекватного балансу безпекових інтересів між співробітництвом з ЄС та співробітництвом з Росією, підвищення ефективності державного управління у сфері оборони і безпеки, збільшення обсягів ресурсів на потреби структур сектору безпеки і оборони, та прискорення реформування цих структур, особливо правоохоронних органів.

У цій аналітичній доповіді експерти неурядового дослідницького центру ЦДАКР пропонують своє бачення стану та перспектив інтеграції України в ЄС у сфері безпеки, а також пропонують свої рекомендації для підвищення ефективності використання потенціалів інтеграції України й ЄС у сфері безпеки. На думку експертів Центру, прийняття запропонованих рекомендацій сприятиме успішній реалізації загального курсу України на європейську інтеграцію, розширенню безпекового діалогу між Україною та ЄС, поглибленню співробітництва у оборонній, оборонно-промисловій та правоохоронній сферах.

1. Співробітництво України з ЄС у сфері безпеки: спільні інтереси, виклики, тенденції

Серед багатьох чинників, які безпосередньо впливатимуть на перспективи співробітництва між Україною та ЄС у сфері безпеки, на сьогодні достатньо чітко можна позначити визначальний вплив двох: по-перше, жодна країна окремо неспроможна ефективно протистояти сучасним швидкоплинним викликам і новим загрозам; і, по-друге, тенденція до багатополярності майбутнього світоустрою та наявні протиріччя між найбільшими світовими потугами роблять поки що малоімовірним створення якогось єдиного дієздатного світового/глобального центру впливу (світового уряду?). Отже, регіональна безпека визначатиметься у першу чергу ефективністю саме регіональних структур безпеки. В Європі такою структурою в перспективі мала б стати Спільна політика безпеки і оборони (СПБО) Європейського Союзу (ЄС), яка поки що хоч і суттєво поступається потенціалу НАТО (з урахуванням потенціалу союзницьких зобов'язань США й Канади), але в майбутньому напевне буде змушена взяти всю відповідальність за регіональну безпеку на себе.

При цьому є очевидним, що успіх налагодження майбутніх регіональних систем безпеки, як і раніше, залежатиме від спроможності ключових регіональних потуг узгоджувати свої інтереси по горизонталі – між собою, тобто на міждержавному рівні – та по вертикалі, тобто між інтересами окремих провідних держав та інтересами центру системи безпеки з одного боку, і між інтересами окремих провідних держав та інтересами менш впливових партнерів та зовнішніх союзників – з іншого. Таке налагодження напевне відбуватиметься вже на новому рівні. Зокрема, ЄС у цьому контексті вже накопичив значний історичний і новітній досвід взаємодії по горизонталі, але ще потребує розвитку стосунків у сфері безпеки по вертикалі – між членами ЄС та його центральними структурами безпеки (які перебувають на початковому етапі створення), а також між ЄС та окремими партнерами і союзниками, до яких напевне належатиме і позаблокова (або, в майбутньому, – середньо-впливовий член ЄС) Україна.

Звичайно, зазначене буде вірним, якщо Україна збереже свій суверенітет, цілісність, і не зверне з курсу на демократизацію та на інтеграцію до ЄС. Сподіваємося що цього не трапиться, тому на сьогодні завданням України є підвищення власного безпекового потенціалу, який конче потрібен самій Україні, і який можна було б запропонувати ЄС, та, відповідно, максимальна інтеграція до безпекових програм ЄС. Підґрунтям для цього, з безпекової точки зору, є чинник наявності спільних інтересів у сфері безпеки між Україною та ЄС. А такі спільні інтереси в Україні та ЄС у сфері безпеки безумовно існують.

Згідно з визначенням, яке міститься у документі ЄС «Європейська стратегія безпеки» (*European Security Strategy*), пріоритетним стратегічним інтересом для Європи є забезпечення існування «убезпеченої Європи в досконалішому світі». Цей інтерес згідно з положеннями Лісабонської угоди ґрунтується на «універсальних цінностях непорушних і невід'ємних прав людини, свободи, демократії, рівності та верховенства права». «Європейська стратегія безпеки» 2003 року, уточнена у 2009 році резолюцією Європейського Парламенту, на сьогодні визначає такі основні загрози стратегічним інтересам Європи:

- тероризм
- розповсюдження зброї масового ураження
- регіональні конфлікти
- неспроможні держави (*failed states*)
- організована злочинність
- кібернетичні загрози
- піратство

Водночас, згідно з нещодавно оприлюдненим у квітні 2011 року у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України проектом нової редакції Стратегії національної безпеки України, пріоритетним стратегічним інтересом України є «формування сприятливих умов для реалізації інтересів громадян, суспільства і держави, дальшого поступу України як демократичної держави із стійкою та зростаючою ринковою економікою, що керується європейськими політичними й економічними цінностями, в якій повага і захист прав і законних інтересів усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп є запорукою незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку єдиної України.»

Важливо зазначити, що перелік загроз, визначений українським проектом Стратегії національної безпеки практично співпадає з переліком загроз для Європи:

- поширення зброї масового ураження
- міжнародний тероризм
- транснаціональна організована злочинність
- нелегальна міграція
- піратство
- ескалація міждержавних і громадянських конфліктів

Очевидно, що близькість підходів між Україною та ЄС щодо ідентифікації стратегічних інтересів та сприйняття загроз створює сприятливе середовище для розвитку взаємовигідного співробітництва. Прагнення України до вступу в ЄС створює додатковий стимул для цього, зокрема, з питань протидії поширенню зброї масового ураження або врегулюванню регіональних конфліктів. Яскравим прикладом останнього може бути співпраця в рамках операції ЄС у Молдові по забезпеченню режиму кордонів Придністров'я.

Окрім наявності спільних інтересів як сприятливого чинника для інтеграції України у сферу безпеки ЄС, Україна, з огляду на свій ресурсний, технологічний, людський та інші потенціали, в перспективі могла б швидко стати не просто одним з не дуже успішних кандидатів на вступ до ЄС, а впливовою регіональною державою і відігравати важливу роль у складі майбутнього ЄС. Водночас, хоча керівництво країни й визнає, що «членство у Європейському Союзі є головною гарантією національної безпеки», однак, у найближчому часі тягар невирішених історичних та сучасних, внутрішніх та зовнішніх проблем вірогідно суттєво гальмуватиме інтеграційні процеси між Україною та ЄС. З цього приводу доречно згадати також і діяльність конкурентів, які хотіли б стримати інтеграцію України в систему безпеки ЄС, і яким не вигідне існування в регіоні їх інтересів сильної незалежної України.

Загалом, стійкість будь-якої системи міжнародної безпеки під впливом викликів і загроз, її стабільність, залежать не просто від «прагматичної» констатації ситуативного співпадіння інтересів (що може бути тимчасовим явищем), а від більш фундаментального чинника – від наявності в учасників системи важливих довгострокових спільних інтересів і головне – спільних цінностей, а також від твердої готовності їх захищати, та від наявності достатнього потенціалу для захисту цих спільних інтересів і цінностей. В сучасній Європі архітектура безпеки тримається в основному на тісній співпраці між НАТО та ЄС з одного боку, та їх взаємодії з Росією (як фактичному еквіваленту ОДКБ) – з іншого.

З цього приводу важливо зазначити, що і в ЄС (в контексті безпеки – в СПБО) і в НАТО існує стійка розвинена культура взаємної довіри. Вона ґрунтується на визнанні спільних цінностей серед членів цих організацій і готовності разом їх захищати. Так само й тісна співпраця між цими організаціями, НАТО та ЄС, у сфері безпеки та оборони, незважаючи на окремі різні підходи, ґрунтується на спільності інтересів, цінностей, і бачень шляхів їх забезпечення на території Європи.

Так, наприклад, ціннісною умовою вступу до ЄС згідно із статтею 49 Договору про Європейський Союз є дотримання державою-кандидатом принципів свободи, демократії,

поваги до прав людини та основних свобод і верховенства права; готовність до зміцнення довіри, стабільності, незалежності та ефективності інститутів, які гарантують демократію та верховенство права й сприяють узгодженому процесу конституційної реформи на основі чіткого розподілу повноважень та ефективної системи стримувань і противаг між державними інститутами.

Так само й умовами членства в НАТО (політичними та економічними критеріями Плану дій щодо членства в НАТО) згідно з положеннями так званого Вашингтонського документу (1999 року) є практично ті ж само ціннісні критерії, що й для вступу в ЄС: забезпечення законності і прав людини; встановлення демократичного контролю над збройними силами; підтримка стабільності та добробуту шляхом забезпечення економічних свобод, соціальної справедливості та захисту довкілля.

Однак, у цих питаннях Україна поки що не відповідає стандартам європейських демократій, які входять до складу ЄС і НАТО, про що також відверто зазначається у проекті Стратегії національної безпеки України: «Сьогодні більш нагальними залишаються внутрішні виклики національній безпеці. Консервація неефективної пострадянської суспільної системи, насамперед державної влади, викривлення демократичних процедур, що штучно стримувало процеси кадрового оновлення державних органів, обумовили слабкість, а подекуди і неспроможність держави виконувати її функції, насамперед у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, зростаючу недовіру до неї з боку суспільства. Продовження використання витратної економічної моделі, відсутність стимулів до інноваційних процесів і динамічного розвитку нових технологічних укладів обумовлюють неконкурентоспроможність української економіки, унеможливають кардинальне підвищення рівня та якості життя населення, провокують посилення соціальної напруги, поширення протестних настроїв. Зазначені чинники разом із незадовільним станом системи забезпечення національної безпеки, поширенням корупції в її органах перешкоджають розв'язанню нагальних проблем суспільного розвитку, сприяють політичній радикалізації, призводять до зростання екстремістських настроїв і рухів, що у стратегічній перспективі може створити реальну загрозу національному суверенітету і територіальній цілісності України.»

Зазначена констатація підтверджується і даними соціологічних опитувань. Зокрема, про посилення соціальної напруги в Україні свідчать такі дані соціологічної служби Центру Разумкова: співвідношення оцінок тих опитаних у лютому 2011 року громадян України, які вважали, що в результаті президентських виборів ситуація у країні покращилася (17,2%) і тих, хто вважали, що вона погіршилася (48,4%) складається явно не користь влади. «Загалом, рівень повної підтримки діяльності інститутів влади з квітня 2010р. по лютий 2011р. знизився більш ніж удвічі: Президента – з 40,9% до 17,8%; Уряду – з 26,6% до 10,8%; Парламенту – з 16,6% до 7,6%».¹ Також відмічається зниження оцінок дій Уряду у сферах забезпечення демократичних свобод, соціальної політики і ставлення до простого громадянина, гуманітарної політики, боротьби з корупцією і злочинністю. При цьому, за даними опитувань громадяни України не вірять, що органи, покликані захищати право, закон і безпеку, діють відповідно своєму призначенню і вважають, що вони захищають насамперед інтереси влади, а до боротьби з корупцією і злочинністю ставляться вибірково і несистемно. Відповідно, соціологи фіксують «високий рівень вербальної готовності громадян до участі в акціях протесту для захисту своїх прав та інтересів... Прихильники протестної поведінки складають більшість або відносну більшість у всіх регіонах України».²

На те, що в Україні спільні цінності декларуються, але є суттєві проблеми з реалізацією цих декларацій Європа вже неодноразово звертала увагу. Зокрема, було б показовим з цього приводу навести окремі положення Резолюції Європейського Парламенту щодо України,

¹ Див.: «Діяльність нової влади в оцінках громадян». *Національна безпека і оборона*, №3, 2011 р. с.62-76.

² Там само.

прийнятої у листопаді 2010 року: « ... в той час як Україна є європейською країною, що має стратегічне значення для ЄС, а її розмір, ресурси, населення та географічне розташування дає відмінну позицію в Європі і робить Україну ключовим регіональним актором; ...були висунуті звинувачення, що демократичні свободи, такі як: свобода зібрань, свобода слова і свобода засобів масової інформації, в останні місяці опинилися під загрозою; ... підкреслює, що Україна має Європейську перспективу та сильні історичні, культурні та економічні зв'язки з Європейським Союзом, і що вона є одним з ключових партнерів Союзу у програмі Східного Партнерства, справляючи значний вплив на безпеку, стабільність і процвітання всього континенту; ... висловлює стурбованість з приводу останніх подій, які можуть підірвати свободу ЗМІ і плюралізм; закликає українську владу вжити всіх необхідних заходів для захисту цих важливих аспектів демократичного суспільства; ... підкреслює необхідність зміцнення довіри, стабільності, незалежності та ефективності інститутів, що гарантують демократію та верховенство права й сприяють узгодженому процесу конституційної реформи на основі чіткого розподілу повноважень та ефективної системи стримувань і противаг між державними інститутами; ... закликає владу повністю розслідувати всі повідомлення про порушення прав і свобод для виправлення будь-яких виявлених порушень, а також дослідити роль СБУ у зв'язку з втручанням у демократичні процеси; ... закликає українську владу активізувати зусилля по боротьбі з корупцією; очікує у цьому зв'язку, що позитивні політичні заяви будуть супроводжуватися рішучими діями у боротьбі з корупцією на всіх рівнях на основі політичної неупередженості; закликає до створення рівних умов для бізнесу і для застосування однакових правил для вітчизняних та іноземних інвесторів; ... зміцнення верховенства права та поваги основних свобод буде мати вирішальне значення для досягнення контрольних показників у процесі лібералізації візового режиму; ...»

Зазначені тенденції в Україні виглядають доволі тривожними, адже історія і досвід не лише України, а й інших країн свідчать, що за відсутності довіри до влади та за ігнорування думки громадян, вони можуть спочатку впадати в апатію, але згодом вдатися до протестних акцій. Заради справедливості слід зазначити, що в самій Європі також іноді спостерігаються подвійні стандарти з питань цінностей – зокрема, розрив між деклараціями щодо необхідності підтримки демократії і реальними зусиллями на цьому напрямі та економічними інтересами окремих країн... Однак, в Україні проблема подвійних стандартів (або – різниці між деклараціями стосовно цінностей і реаліями їх дотримання) поки що набагато гостріша, ніж в Європі. В контексті співробітництва України з країнами ЄС особливо яскраво це явище спостерігається у діяльності судової влади України або у питаннях залучення іноземних інвестицій, про що свідчать численні коментарі європейських бізнесменів, урядовців і дипломатів. Зокрема, думка Посла Франції в Україні Жака Фора відображає широкий масив проблематики у сьогodнішніх стосунках між владою України та бізнесовими й громадськими структурами ЄС: «...у мене, на жаль, уже неодноразово був привід, спілкуючись із українськими мас-медіа, відзначати труднощі, на які наражаються європейські і, зокрема, французькі компанії у своїй діяльності в Україні; ...українські судові органи виносили рішення, які, на жаль, мали дивний для нас характер, оскільки не відповідали принципам права, що функціонує сьогodні у країнах Європи; ...ми проситимемо, щоб нам було надано пояснення, чому є такий розрив між заявленими намірами та конкретними діями; ...ми є свідками створення певної конструкції, дивної для країни, яка заявляє про свою відданість ринковим принципам. Створення цієї системи, коли на ринок вводиться певна державна компанія, іде врозріз з українськими офіційними заявами, а також із тими принципами, за якими працює Європейський Союз, куди Україна, згідно з її заявами, прагне інтегруватися; ...неправильно вважати, що зауваження або оцінки, які звучать із боку закордонних ЗМІ, громадських організацій чи політичних діячів стосовно тих тенденцій, котрі спостерігаються в Україні в сфері дотримання громадянських свобод

і прав людини, нібито випливають із якоїсь підступної логіки й керуються якимсь лихим наміром щодо України.»³

Існує також і багато інших ознак погіршення іміджу України в очах демократичної європейської і світової спільноти. Це і переведення України за підсумками 2010 року з категорії «вільних» до категорії «частково вільних» країн, і зниження рейтингів України в категоріях свободи преси, боротьби з корупцією, свободи підприємництва тощо. Безумовно, було б наївним і безвідповідальним вважати, що проблеми економічного та політичного характеру у стосунках між Україною та ЄС не відображаються на якості співробітництва у сфері безпеки. Вони були, є, і будуть стримуючим чинником співробітництва, і в решті решт не дозволять Україні повноцінно інтегруватися до ЄС, якщо держава не буде вживати рішучих заходів по виправленню ситуації.

Водночас, констатує наявність сьогоdnішніх ціннісних проблем з боку України в контексті інтеграції до ЄС, потрібно розуміти, звідки ці проблеми походять, і чи є перспективи їх подолання. У цьому сенсі можна констатувати, що теперішні проблеми у внутрішньому вимірі в основному знаходяться у площині історично зумовленої нерозвиненості культури державного управління в країні та слабкості об'єднаних і державотворчих ідей в українському суспільстві загалом. Виглядає так, що бажання жити заможнo і спокійно, так як в Європі, або разом з Європою, є чи не єдиною мінімально об'єднаною загальнонаціональною ідеєю для більшості громадян України, поряд з якою існують багато роз'єднуючих історичних, культурних, релігійних, мовних, географічних та інших несприятливих чинників.

Однак, при цьому слід зазначити й існування позитивних явищ і тенденцій, які потенційно сприяли б зміцненню саме європейського напрямку інтеграції України. Це не лише вже здобутий досвід співробітництва в рамках офіційних безпекових та інших заходів, але й наявність помітного (хоч ще й слабого) громадянського суспільства, готовність українських громадян боротися за свої права (також сьогодні слабка, але неодноразово історично підтверджена), прихильне ставлення до ринкової економіки, наявність помітної когорти професійних і активних журналістів, діячів культури, незалежних експертів. Виступи й коментарі останніх хоч і недостатні для суттєвого впливу на владу, однак, змушують її дослуховуватися до голосу народу, який за Конституцією України є «єдиним джерелом влади» в країні.

Стосовно наступного важливого для стабільності європейської системи безпеки чинника – готовності захищати задекларовані спільні цінності, то тут слід зазначити, що на сьогодні на рівні декларацій про готовність все виглядає так само добре, як і на рівні декларування самих спільних цінностей. Причому, не лише у самій Європі, а й у документах, які регулюють теперішні стосунки між Україною та ЄС. Зокрема, основний документ, що на сьогодні регулює питання інтеграції України до ЄС, Порядок денний асоціації Україна – ЄС, містить достатньо повні й зважені переліки тих критеріїв, яких Україні необхідно дотримуватися для досягнення прогресу. Це стосується як ціннісних стандартів (про які говорилося вище), так і безпекових питань (Див. Таблицю «Порядок денний асоціації Україна – ЄС»).

³ Див.: Жак ФОР: «Діалог між владою та опозицією — необхідна умова для сучасної демократії». Тетяна Силіна, *Дзеркало тижня. Україна* №7, 25 лютого 2011 р.

Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імplementації Угоди про асоціацію

.....
III. Операційна частина

2. Політичний діалог

.....

2.3. Зовнішня політика та політика безпеки

Регіональні та міжнародні питання, співробітництво у сфері зовнішньої політики та політики безпеки, нерозповсюдження ЗМЗ та роззброєння, запобігання конфліктам та врегулювання кризових ситуацій

- (i.) Подальше посилення конвергенції з регіональних та міжнародних питаннях, запобіганні конфліктам та врегулюванні кризових ситуацій; співробітництво щодо покращення ефективності багатосторонніх установ та конвенцій, з метою посилення глобального управління, координації у боротьбі із загрозами безпеці та зосередженні зусиль на питаннях, пов'язаних із розвитком
- інтенсифікація консультацій та координації через наявні дипломатичні та військові канали з метою зосередження зусиль на міжнародних питаннях загального значення, включаючи передусім виклики загальноприйнятими принципами міжнародного миру та безпеки, як встановлено Хартією ООН, Гельсінкським заключним актом ОБСЄ та іншими відповідними багатосторонніми документами, а також з огляду на практику України щодо приєднання до заяв і спільних позицій ЄС у сфері СЗБП;
 - продовження діалогу щодо імplementації Європейської стратегії безпеки;
 - поживлення консультацій між Україною та ЄС щодо врегулювання кризових ситуацій;
 - продовження практики спільного визначення можливостей для України щодо участі у майбутніх операціях ЄПБО, використовуючи позитивний досвід участі України в операціях ЄС на Балканах, а також з огляду на поточні дискусії стосовно можливої участі України у військово-морській операції ЄС Аталанта;
 - подальша імplementація «Севільських» Домовленостей щодо консультацій та співробітництва між Україною та ЄС в операціях із врегулювання криз під проводом ЄС, включаючи постійну участь України у відповідних навчаннях щодо врегулювання криз та навчальних заходах, пов'язаних з ЄПБО;
 - збільшення взаємосумісності, де це необхідно, між українськими миротворчими підрозділами та військовими силами ЄС шляхом використання досвіду, здобутого в відповідних операціях із врегулювання криз ЄС у яких брала участь Україна. Україна висловила зацікавленість вивчити на двосторонньому рівні можливість залучення підрозділів Збройних Сил України до формування багатонаціональних бойових тактичних груп ЄС;
 - Україна та ЄС посилять спільні зусилля у рамках співробітництва 5+2 з метою дієвого врегулювання Придністровського конфлікту у Республіці Молдова;
 - Україна та ЄС продовжать співробітництво з Республікою Молдова з прикордонних питань;
 - продовження консультацій щодо санкцій, які застосовуються ЄС;
 - визначення подальших конкретних шляхів досягнення конвергенції у сфері зовнішньої політики та політики безпеки;
 - вжиття заходів з метою стимулювання військового та технологічного співробітництва між Україною та ЄС;
 - заохочення та сприяння безпосередньому співробітництву щодо конкретних заходів, спільно визначених сторонами, між відповідними установами України та агентствами СЗБП/ЄПБО і такими органами, як Європейське оборонне агентство, Інститут ЄС досліджень безпеки, Супутниковий центр ЄС та Європейський безпековий та оборонний коледж.
- (ii.) Подальший розвиток співробітництва щодо протидії спільним загрозам безпеці, включаючи боротьбу з тероризмом, нерозповсюдженням зброї масового знищення та незаконного експорту зброї
- продовження співробітництва у сфері нерозповсюдження зброї масового знищення, включаючи аспекти, пов'язані з приєднанням та імplementацією на національному рівні відповідних міжнародних інструментів, таких як КХЗ, КБТЗ та ДНЯЗ, та режимів експортного контролю;
 - подальше удосконалення ефективної системи національного експортного контролю, контролю експорту та транзиту товарів, пов'язаних із ЗМЗ, включаючи контроль за кінцевим використанням товарів та технологій подвійного використання ЗМЗ, відповідно до Регламенту ЄС щодо експортного контролю товарів подвійного використання, прийнятого у 2000 році та відповідно до

його оновленої версії, подальше співробітництво у розробленні національних переліків товарів подвійного використання, контроль над нематеріальними передачами технологій, посиленні системи експортного контролю, включаючи запобігання та санкції за порушення, та взаємодію з промисловістю;

- продовження співробітництва щодо боротьби проти незаконної торгівлі ядерними матеріалами;
- продовження співробітництва, спрямованого на досягнення цілей Глобального партнерства В-8 у всіх його аспектах;
- співробітництво з метою покращення стандартів біобезпеки та біозахисту в лабораторіях, інших приміщеннях та під час транспортування небезпечних біоагентів, зокрема відповідно до поточного діалогу щодо можливого співробітництва у сфері біобезпеки та біозахисту в Українській санепідеміологічній станції (АР Крим, м. Сімферополь);
- співробітництво щодо посилення безпеки діяльності у космічному просторі, шляхом вироблення заходів довіри, таких, що запропоновані проектом Кодексу поведінки ЄС;
- подальше співробітництво у сфері експорту зброї відповідно до змісту та принципів Спільної позиції Ради ЄС 2008/944/СЗБП, якою визначено загальні правила контролю за експортом військових технологій та обладнання, а також у спільній підтримці процесу щодо обговорення Угоди про торгівлю зброєю;
- подальший розвиток співробітництва у сфері боротьби з незаконною торгівлею легким озброєнням та стрілецькою зброєю і їх боєприпасами;
- спільне протистояння загрозам безпеці, що можуть бути спричинені українськими запасами звичайних видів зброї та застарілих боєприпасів, включаючи легке озброєння і стрілецьку зброю та їх боєприпаси, а також протипіхотні міни, відповідно до положень Оттавської конвенції про заборону використання, накопичення, виробництва та передачі протипіхотних мін.

Однак, на рівні реальних зусиль імплементації у цьому напрямі існують проблемні питання не лише в Україні, а і в ЄС. У першу чергу, з питань ресурсного забезпечення заходів власної безпеки країн-членів та допомоги в розвитку демократичних і ринкових перетворень у країнах поблизу кордонів ЄС, у т.ч. і в Україні. З точки зору власної безпеки ЄС, питання недостатнього фінансування європейськими країнами потреб оборони та безпеки стало вже «притчею во язицех». А стосовно допомоги дружнім країнам у розвитку демократії та ринкових перетворень, не кажучи вже про безпекове співробітництво, то доля перспективного Східного Партнерства (ініційованого Польщею та Швецією), постконфліктне врегулювання ситуації між Грузією та Росією, аспекти участі європейських країн у військових операціях в Лівії, Афганістані та інших, на думку експертів, свідчать про поки що існуючу загальну слабкість безпекового потенціалу зусиль ЄС щодо протидії існуючим викликам і загрозам.

Також суттєве значення для європейської безпеки загалом, та для перспектив інтеграції України у сферу безпеки ЄС зокрема, мають і протиріччя з питань співробітництва з Росією. Поки що Росія не декларувала чітко своєї позиції щодо безпекового співробітництва між Україною та ЄС, однак у політичному та економічному вимірі вважає Україну сферою своїх стратегічних інтересів. При цьому, після розширення ЄС і НАТО до кордонів на заході України, відмови України від вступу до НАТО та оголошення позаблокового статусу, Україна виявилася в черговий раз затиснутою у буферній зоні між Заходом (ЄС і НАТО) та Росією.

Намагаючись реалізувати нібито «прагматичні» цілі своєї «багатовекторної» політики, Україна час від часу наближається до небезпечної межі потрапляння в надмірну залежність від однієї сторони, або до втрати стратегічних перспектив. Це спостерігається в питаннях продовження термінів тимчасового базування російського Чорноморського флоту на території України (в Криму) або в протирічливих бажаннях члена СОР України погодити з ЄС угоду про зону вільної торгівлі і, одночасно, якимось чином інтегруватися до митного союзу Росії, Казахстану і Білорусі, які не є членами СОР. З приводу останнього, наприклад, Посол Німеччини в Україні Ганс-Юрген Гаймзьот змушений був виступити із застереженням про те, що митний союз з Росією унеможливить створення зони вільної торгівлі з Європою:

«Президентові відомо, що згода на пропозицію щодо митного союзу означатиме попередньо припинення переговорів про Угоду щодо вільної торгівлі з ЄС». Окрім цього, Посол Німеччини зазначив, що, укладення Угоди про зону вільної торгівлі та Угоди про асоціацію з ЄС спочатку – і насамперед – розглядатиметься як значний політичний сигнал, що Україна має серйозні наміри щодо реформ і модернізації своєї економіки: «Цей сигнал матиме фундаментальне значення для західного світу економіки й фінансів. Вартість його абсолютно неможливо виразити в доларах». Також Посол Гаймзот зазначив, що в Україні «ще мало розуміють ту динаміку, яку може розвинути вільна ринкова економіка».⁴

Перед Європою постійно виникає дилема – з одного боку є розуміння необхідності включати Росію у європейські безпекові процеси та реагувати на дії і ініціативи Росії. Але при цьому, з ціннісної точки зору, нібито не можна допускати надмірних поступок за рахунок демократії, зокрема, в Україні, Білорусі, та на Кавказі, зокрема, на угоду власним економічним та егоїстичним політичним інтересам окремих провідних країн Заходу. Наприклад, останнім часом окремі країни ЄС мають наміри активно озброювати Росію, про що свідчать переговори і домовленості щодо поставки в Росію французького десантного корабля *Містраль* та іншого військового обладнання, італійських бойових машин, або німецького обладнання для полігонів.

Окрім цього, слід зазначити, що між Росією та ЄС є не лише спільні інтереси і співробітництво, але й суттєві протиріччя – наприклад, з питання незалежності Косово (Росія у випадку Косово вважається захисником інтересів Сербії і виступає противником сепаратизму, однак, у Придністров'ї, в Абхазії, та у Південній Осетії оперує прецедентом Косово на захист сепаратизму), політичної ситуації в Білорусі тощо.

Чи вдасться Україні вистояти у зоні тиску між Заходом і Сходом і зберегти незмінність стратегічного курсу на інтеграцію в ЄС, зберегти незалежність і цілісність, зберегти вірність декларованим європейським цінностям та одночасно зберегти відносини добросусідства з Росією – покаже час. Принаймні, максимально широке залучення України до спільних європейських проектів у сфері безпеки об'єктивно цьому сприяло б, і взагалі – відповідало б інтересам обох сторін.

З боку керівництва України постійно наголошується на готовності взяти участь у вдосконаленні нової архітектури європейської безпеки, зокрема, брати участь у миротворчих операціях. Для цього в Україні є не лише інтерес у майбутньому максимально інтегруватися в СПБО, а й теперішній суттєвий потенціал безпеки у багатьох секторах – в оборонній сфері, у оборонній промисловості, у питаннях контролю над озброєннями та в окремих аспектах правоохоронної діяльності, однак, реалізація цього потенціалу стримується рядом таких вагомих чинників, як неефективність державної системи координації та управління у сфері безпеки, незавершеність реформ, недостатність фінансування, розповсюджена корупція. Детальніше про чинники і потенціали, що сприяють інтеграції України в ЄС у сфері безпеки та чинники, що її стримують, описується у наступних розділах.

⁴ Див. «Посол Німеччини попередив Януковича, що Митний союз і Євросоюз не поєднати». *Українська правда*, 08 квітня 2011 р., www.pravda.com.ua.

2. Зовнішні безпекові аспекти: оборона, розвідка, миротворча діяльність

На сьогодні вже напрацьовано мінімально необхідну законодавчу базу відносин між Україною та ЄС у сфері безпеки. Основним документом, який визначає сучасні рамки співробітництва між ЄС та Україною у реалізації СПБО є «Механізм щодо консультацій та співпраці між ЄС та Україною у сфері врегулювання криз» (*Arrangements for consultation and cooperation between the European Union and Ukraine on crises management*), а також угоди «Про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом» (*Agreement between the European Union and Ukraine on security procedures for the exchange of classified information*) та «Про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу з врегулювання криз» (*Agreement between the European Union and Ukraine Establishing a Framework for the Participation of Ukraine in the European Union Crisis Management Operations*). Цими документами забезпечено необхідний мінімальний рівень формалізації відносин Україна та ЄС у рамках СПБО, зокрема, встановлено інституційні механізми співробітництва як у постійному форматі (запровадження посади Контактної особи України по зв'язках з Військовим штабом ЄС), так і в форматі «ad hoc». Також передбачається ведення поглибленого діалогу та консультацій з окремих аспектів СПБО, повноправна участь України у Комітеті контрибуторів (у разі її участі в операціях під егідою ЄС) та ін.

Завдячуючи добре відпрацьованим у міжнародній практиці механізмам оборонного співробітництва, а також реально існуючим можливостям України з одного боку, та потребам ЄС у додаткових силах та засобах з іншого, співробітництво між Україною та ЄС у військовій сфері на сьогодні вже набуло помітного розвитку. Перші контакти між військовими керівниками України та ЄС, на яких обговорювалися напрями майбутнього військового співробітництва, відбулися протягом кінця 2005 – початку 2006 років. Українська сторона опрацювала список пріоритетних напрямів військового співробітництва і передала їх керівництву Військового Комітету ЄС. Окрім традиційних заходів воєнної дипломатії, таких, як обмін візитами, військова освіта та військові навчання, Україна запропонувала й практичні кроки, зокрема, участь у миротворчих операціях, залучення потенціалу країни для використання у складі бойових тактичних груп ЄС, а також використання української військово-транспортної авіації для потреб ЄС.

З 2007 року сторони почали щороку погоджувати Робочий план співробітництва Збройних Сил України та Секретаріату Ради ЄС у сфері СПБО. Станом на кінець 2010 року, Військовий комітет ЄС серед країн-не членів ЄС мав такий документ лише з Україною, що вочевидь свідчить про визнання військових можливостей України. Завдяки цьому контакти між військовими структурами набули планового характеру, що дозволило опрацювати ряд практичних ініціатив. Зокрема, були підготовлені пропозиції і направлені для врахування в ЄС щодо залучення до складу «бойових тактичних груп» ЄС українського санітарного літака аеромедичної авіації Ан-26 «Віта», військово-транспортного літака Іл-76МД, штабних офіцерів тощо. У 2009 році Україна приєдналася до Багатонаціональної вертолітної ініціативи ЄС і НАТО, а у лютому 2011 року було прийняте рішення про використання протикорабельного патрульного літака-амфібії Бе-12 Військово-Морських Сил України в інтересах боротьби з піратством в рамках операцій ЄС.

Окрім зазначених засобів, Україна, безумовно, могла б запропонувати ЄС і ряд інших можливостей, наприклад, військовий госпіталь або підрозділи інженерних військ чи військ радіаційного, хімічного та біологічного захисту. Однак, обмеженість фінансових можливостей української сторони, а також відсутність у СПБО механізму фінансової підтримки заходів військового співробітництва, суттєво обмежують потенційні масштаби цього співробітництва, а іноді й не дозволяють його почати в рамках тієї чи іншої миротворчої операції ЄС, як це трапилося, наприклад, стосовно операції у Чаді у 2007-2008 роках, коли українська сторона могла надати для операції свій військовий госпіталь, але потребувала коштів на його дообладнання до вимог району операції. Потрібних коштів

Україні надано не було, і країна не змогла надати свої можливості для участі у цій операції ЄС.

В окремих випадках країни ЄС можуть підписувати з Україною двосторонні контракти, як, наприклад відбувається між Україною та Данією щодо використання українських літаків Іл-76МД для транспортування пального до Гренландії. Зокрема, у 2011 було проведено вже третю операцію «Північний Сокіл» (*North Falcon*) з залученням українського важкого транспортного літака для доставки пального у віддалений район Гренландії (полярну станцію «Північ») в інтересах данської сторони. Також слід відзначити й існуючу можливість підписання багатосторонніх контрактів, наприклад, таких як *SALIS (Strategic Airlift Interim Solution)* щодо використання важких транспортних літаків Ан-124-100 «Руслан», які є власністю України та Росії, для транспортування вантажів в райони проведення військових і миротворчих операцій.

Значний досвід співробітництва України з НАТО, безумовно, також сприятиме розвитку співробітництва України та ЄС у сфері безпеки. В рамках цього співробітництва, або, як його називають, партнерства, проводяться регулярні консультації в рамках п'яти спільних робочих груп, курси професійної та мовної підготовки для українських військових і цивільного персоналу структур безпеки за рахунок НАТО, обмін досвідом, допомога у реформуванні та досягненні визначених стандартів взаємосумісності (в рамках Процесу планування та оцінки сил НАТО), кібернетичному захисті тощо. Також НАТО підтримує співробітництво з Україною у ліквідації надлишкових боєприпасів, перепідготовці військовослужбовців, що звільняються в запас, наукових дослідженнях, транзитному перевезенні багажів НАТО через територію України та у ліквідації наслідків природних та техногенних катастроф. Останніми роками набуває розвитку такий важливий для безпеки України та суміжних з нею держав-членів НАТО процес як обмін даними про повітряну обстановку.

Значну частину співробітництва складають військові навчання під егідою НАТО або в дусі партнерства НАТО. Зокрема, вже стало традиційним проведення в Україні навчань сил флоту «*Сі Бриз*», сухопутних підрозділів «*Ренід Трайдент*», сил спеціальних операцій «*Бар'єр*» та ін. Для їх проведення Україна задекларувала в рамках програми НАТО «Партнерство заради миру» ряд власних потужностей, найбільш відомим з яких є Яворівський полігон на заході України, на території якого створено Міжнародний центр миротворчості та безпеки. Українські військові також регулярно беруть участь у військових навчаннях НАТО на території країн ЄС. Зокрема, таких, як навчання військ зв'язку «*Комбайнд Ендевор*», сил реагування НАТО «*Золота маска*», підрозділів спеціального призначення «*Джекал Стоун*», військово-медичних підрозділів «*Меджер*» та ін. Ряд навчань проводяться в дусі партнерства як на території України, так і на території інших країн, наприклад, українсько-польсько-канадсько-литовське навчання «*Кленова Арка*», навчання із залученням інженерних військ в рамках багатонаціонального батальйону «*Тиса*» (Україна, Румунія, Словаччина, Угорщина) «*Світла Лавина*», українсько-польсько-британське навчання «*Козацький степ*».

Зазначені зусилля дозволили Україні стати єдиною державою-партнером НАТО, що бере участь в усіх основних поточних миротворчих місіях під проводом НАТО:

Косово (Міжнародні сили безпеки в Косово – КФОР) – 133 українські миротворці у складі багатонаціональної бойової групи «Схід» під командуванням США;

Афганістан (Міжнародні сили сприяння безпеці в Ісламській Республіці Афганістан – МССБ) – 20 українських військовослужбовців, з яких 1 офіцер перебуває у штабі МССБ в Кабулі, 16 осіб – у складі литовської групи з реконструкції афганської провінції Гор, і 3 в ійськових лікарі у складі госпіталю польського військового контингенту в провінції Газні.

Ірак (Тренувальна місія НАТО – ТМН-І) – 8 офіцерів Збройних Сил України;

Середземне море – з 2007 року українські військові кораблі беруть участь у антитерористичній операції НАТО «Активні зусилля» де здійснюють моніторинг торговельного судноплавства у визначеному районі.

Не випадково, що за такого інтенсивного партнерства з Україною Альянс регулярно пропонує допомогу й під час виникнення непередбачуваних ситуацій в Україні. В минулому це мало місце під час природних та техногенних надзвичайних ситуацій, а на майбутнє, наприклад, Україна й НАТО проводять консультації щодо надання допомоги Україні в організації повітряного руху та захисту повітряного простору України під час Чемпіонату Європи з футболу в 2012 році.

З огляду на досягнутий досвід співробітництва з НАТО, логічно очікувати, що в разі наявності спільних інтересів, співробітництво у військовій сфері з ЄС може бути так само конструктивним, як і з НАТО. При цьому, важливу роль у реалізації військового потенціалу України в інтересах європейської безпеки відіграватиме і вже накопичений суттєвий досвід співробітництва в рамках двосторонніх програм військового співробітництва між Україною та окремими країнами-членами ЄС. З переважною більшістю країн ЄС Україна проводить інтенсивне військово-співробітництво. Такі країни-члени ЄС, як Німеччина, Велика Британія, Франція, Польща, Швеція, Італія за власний рахунок надають українській стороні широкі можливості для вивчення іноземних мов, ознайомлення з передовим досвідом, а також для отримання військової освіти у своїх навчальних закладах. Ці країни, з огляду на значний досвід власних збройних сил та потужні ресурси надають Україні допомогу з питань оборонного будівництва, зокрема, Велика Британія, Німеччина та Франція за власний кошт утримують при Міністерстві оборони України своїх радників рівня підполковник-полковник (Німеччина, Франція) або їх цивільний еквівалент (Велика Британія). Також підтримується інтенсивне військово-співробітництво з Австрією, Бельгією, Болгарією (від якої призначено радника-нерезидента з питань реформування Збройних Сил), Грецією, Естонією, Латвією, Литвою, Норвегією, Нідерландами, Румунією, Словаччиною, Угорщиною, Фінляндією та Чеською Республікою.

За багато років планомирного проведення заходів з окремими країнами ЄС у стосунках з цими країнами навіть виникла певна спеціалізація. Наприклад, з британською стороною особливо добре розвивалися стосунки з тематики мовної підготовки, військової освіти, військово-морських сил та сил спеціальних операцій. З представниками збройних сил Німеччини склалися тісні стосунки з питань оборонного менеджменту, управління персоналом, радіаційного, хімічного та біологічного захисту, зв'язку, утилізації застарілих боєприпасів тощо. З французькими партнерами добре вдавалося організувати тісну співпрацю між представниками військово-морських сил, інженерних військ, військової освіти, професійної підготовки сержантів, миротворчої діяльності та ін.

Важливе місце у військово-співробітництві з усіма зазначеними країнами займає практична підготовка миротворців у спеціалізованих центрах та на курсах, а також проведення спільних військових навчань за миротворчою тематикою. Миротворче співробітництво дозволяє забезпечувати сумісність українських військових підрозділів і персоналу з підрозділами країн ЄС під час реальних миротворчих операцій. Позитивний практичний досвід Україною отримано у ході багаторічної місії спільного українсько-польського батальйону в Косово, під час включення української механізованої бригади до складу польської дивізії в Іраку, а також при залученні українського військового персоналу до складу литовської групи реконструкції провінції та польського військового госпіталю в Афганістані. Важливий досвід співробітництва з флотом і портами Греції отримують і українські військові кораблі та їх екіпажі під час щорічної ротації в рамках участі України у антитерористичній операції НАТО у Середземному морі «Активні зусилля».

Крім представників Міністерства оборони, у миротворчих операціях брали участь і представники Міністерства внутрішніх справ, зокрема, український миротворчий персонал з січня 2003 року по грудень 2005 року брав участь у Поліцейській Місії ЄС у Боснії і

Герцеговині (*EUPM BiH*) а з лютого 2006 року до грудня 2007 року п'ять представників МВС України брали участь в оновленій *EUPM BiH*. Пізніше, у квітні 2009 року два представника МВС України знову прибули до Поліцейської Місії ЄС у БіГ, а у червні 2009 року – ще три представники МВС України.

Окрім заходів військової дипломатії та співробітництва під час миротворчих операцій мають місце і спроби створити довготривалі постійно діючі багатосторонні формати. Вище вже згадувалося про українсько-польський механізований батальйон (УКРПОЛБАТ – по роті від кожної сторони та об'єднаний штаб) та багатонаціональний інженерний батальйон «Тиса» (Україна, Румунія, Словаччина, Угорщина – по одній інженерній роті від кожної країни). Окрім цього, продовжуються спроби створити тристоронню українсько-литовсько-польську миротворчу бригаду (ЛИТПОЛУКРБРИГ). Українська сторона визначила для участі один аеромобільний батальйон, артилерійську батарею та декілька окремих рот і взводів усестороннього забезпечення загальною чисельністю понад 500 осіб.

У цьому контексті варто зазначити, що досвід спільних навчань, освіти, і спільної участі у миротворчих та антитерористичних операціях створює необхідне підґрунтя для заявленого Україною бажання брати участь у формуванні багатонаціональних бойових тактичних груп ЄС (БТГ). Це визначено одним з пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС у частині, що стосується Міністерства оборони України, а також Робочого плану співробітництва Збройних Сил України і Секретаріату Ради ЄС (у сфері Європейської політики безпеки та оборони) на 2010 рік.

Зі свого боку, військове керівництво ЄС та окремих країн-членів підтвердило зацікавленість у залученні України до БТГ ЄС у рамках СПБО. Виходячи з факту обопільної зацікавленості, Україна вже зараз задекларувала пропозиції щодо внеску до складу БТГ ЄС «*HELBROC*» (Греція, Болгарія, Румунія, Кіпр), яка чергуватиме у другому півріччі 2011 року, зокрема, це: рота морської піхоти, транспортний літак Іл-76МД, група штабних офіцерів Збройних Сил України. Окрім цього, розпочато опрацювання можливого залучення України до італо-угорсько-словенської БТГ ЄС, яка заступає на чергування у другому півріччі 2012 року. Поки що, для участі у цій БТГ ЄС визначено можливість направлення від України літака Іл-76 МД.

Слід зазначити, що у зв'язку з можливим приєднанням України до БТГ ЄС напевне потребуватиме вдосконалення нормативно-правова база участі підрозділів України у операціях за кордоном. Адже така участь означатиме перебування виділених сил у визначеному стані готовності протягом визначеного часу і їх можливе негайне направлення для виконання завдань у складі міжнародних військових формувань під егідою ЄС.

Оскільки заявлені до БТГ сили та засоби мають певний час (принаймні – півроку) перебувати в готовності до швидкого застосування, то в разі прийняття рішення на застосування, проведення існуючої стандартної довготривалої процедури згідно чинного законодавства України щодо надання дозволу на направлення контингенту для участі в операції за кордоном буде значно обмежувати можливості участі українських підрозділів у миротворчих операціях ЄС через відсутність процедури для прискореного прийняття рішення стосовно підрозділу, який постійно перебуває в стані підвищеної готовності до застосування.

Окрім цього, потрібно враховувати і ту обставину, що на сьогодні в ЄС діє правило, за яким держава-контрибутор до БТГ ЄС сама здійснює фінансове й матеріально-технічне забезпечення своїх контингентів. Очевидно, це той випадок, коли зовнішньополітичний чинник можливої участі України в операціях і структурах ЄС мав би дати поштовх до виділення необхідних фінансових ресурсів для реформування Збройних Сил України загалом. Адже попри все ще наявний військовий потенціал, який Україна може запропонувати іноземним партнерам, потреби її власної оборони забезпечуються вкрай

недостатньо а про відсутність суттєвого прогресу у військовому будівництві і реформуванні збройних сил заявляють і влада і опозиція.

Наприклад, Президент України Віктор Янукович у січні 2011 року заявив, «Перед нами стоїть завдання практично, як кажуть, з «нуля» створити нові національні Збройні Сили».⁵ Практично те ж саме, хоча й у більш різкій формі заявив Голова Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, представник парламентської опозиції Анатолій Гриценко: «Перше. Збройні сили неспроможні виконувати завдання навіть мирного часу. Друге. Ситуація в армії близька до катастрофи. Третє. Офіцерський склад деморалізований.»⁶

Президент, зі свого боку, пообіцяв, що «Держава дбатиме про військову безпеку, починаючи з підвищення соціального статусу військовослужбовців та відродження бойового духу – до формування якісно нової структури Збройних Сил, модернізації озброєнь і пристосування військової доктрини до викликів сучасного світу.»⁷ Але чи ці амбітні плани збудуться – покаже час. А поки що у черговому посланні Президента до Верховної Ради зазначається завдання «стабілізація ситуації у Збройних Силах і зупинення зниження рівня їх боєздатності та боєготовності».⁸

Статистика фінансування оборонних витрат протягом практично всіх років незалежності України свідчить не на користь оптимізму. Якщо за міжнародними нормами оборонний бюджет для забезпечення потреб бойової підготовки і модернізації має передбачати близько 50% витрат, то в Україні ця частка майже завжди коливалася в межах 10-15%, а решта 80-85% Збройними Силами фактично «проїдалася», тобто, витрачалася на утримання особового складу та інфраструктури. При цьому, фактичних обсягів фінансування утримання, попри значну частку в бюджеті, все одно не вистачало навіть на забезпечення мінімальних потреб. Для порівняння – сусідня Польща в останні роки витрачала понад \$5 млрд. на потреби війська, а Україна, в якій Збройні Сили майже у півтора рази більші за польські витрачала в чотири рази менше – в межах \$1,2-1,5 млрд.

Оборонним бюджетом на 2011 рік передбачається виділення 13,6 млрд. гривень (приблизно – \$1,7 млрд.) що становить 12% зростання порівняно з попереднім роком. Також плануються певні зрушення у співвідношенні між витратами на утримання (близько 70%) та витратами на розвиток (30%). При цьому, зберігається двозначність розподілу бюджету на так звані загальний та спеціальний фонди, тобто, гарантовані державою витрати у загальному фонді і те, що держава пропонує Міністерству оборони «заробити» і витратити на власні потреби. Обнадійливим є те, що зростання частки загального/гарантованого фонду в 11,4 млрд. гривень (\$1,4 млрд.) становить 30%, а 2,2 млрд. гривень, (або \$300 млн.) все ще має надійти з гіпотетичного спеціального фонду. Останній ніколи повністю не наповнювався і не дозволяє чітко планувати певні програми. Зокрема, на закупівлю озброєнь бюджетом передбачається виділення 571 млн. гривень (\$71,4 млн.), однак, більша частина цих витрат має бути забезпечена зі спеціального фонду, що не гарантує планової роботи. Безумовно, таке явище як спеціальний фонд було вимушеним кроком десять років тому, але зараз потрібно від цього відмовлятися. Окрім того, що така практика не відповідає європейським стандартам і не дозволяє виконувати всі заплановані програми, деякі джерела наповнення спеціального фонду сприяють проявам корупції серед військових.

⁵ «Виступ Президента України Віктора Януковича на урочистому зібранні з нагоди Дня Соборності України». Прес-служба Президента України Віктора Януковича, 22 січня 2011 р., www.president.gov.ua.

⁶ Див.: інтерв'ю Анатолія Гриценка «А.Гриценко: Ситуація в армії близька до катастрофи». *Главное*, 18 січня 2011 р., www.grytsenko.com.ua

⁷ «Виступ Президента України Віктора Януковича на урочистому зібранні з нагоди Дня Соборності України». Прес-служба Президента України Віктора Януковича, 22 січня 2011 р., www.president.gov.ua.

⁸ Див.: «Модернізація України – наш стратегічний вибір. Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України». Національний інститут стратегічних досліджень, Київ, 2011, www.niss.gov.ua.

При цьому, важливо зазначити і те, що низький рівень соціального забезпечення українських військовослужбовців та високий рівень корупції в українському суспільстві загалом також створюють сприятливе середовище для корупції серед військових. Це негативне явище, на жаль, спостерігалося і серед українських миротворців. Претензії до них в контексті корупції мали місце у колишній Югославії, в Іраку, в Лівані та в Косово.

Зрозуміло, що для суттєвого підвищення можливостей України інтегруватися у сферу безпеки ЄС самого лише механічного збільшення обсягів фінансування заходів військового співробітництва з ЄС все одно буде недостатньо. В ідсутність прогресу у військовому будівництві і реформуванні збройних сил напевне вплине і на якість українського потенціалу участі у заходах безпеки ЄС. Без завершення оборонних реформ, без модернізації озброєнь або без переозброєння, Україні стати надійним ефективним безпековим партнером ЄС буде дуже важко. Хоча в ефективності такого партнерства, як вже було зазначено у попередньому розділі, зацікавлені і Україна, і ЄС. Однак, поки що тема оборонної і безпекової реформи залишається і для самого ЄС другорядною, якщо не маргінальною. Поки що увага до цієї теми притаманна лише НАТО та окремим країнам-членам ЄС, але не організації в цілому.

Що стосується співробітництва розвідувальних структур, то окрім традиційних контактів між спецслужбами та обміну інформацією, Україна та ЄС почали опрацьовувати й можливості практичного співробітництва. Представники підрозділів спеціального призначення Служби безпеки України та Міністерства оборони України у взаємодії з іншими державними відомствами вивчають можливості та ведуть переговори з окремими країнами ЄС щодо участі у Військово-морській операції ЄС «Аталанта» (*EU NAVFOR - ATALANTA*). У листопаді 2008 року Радою ЄС було прийнято офіційне рішення розпочати в рамках СПБО військово-морську операцію ЄС для боротьби з піратством поблизу узбережжя Сомалі під назвою «Аталанта» (на підтримку ухвалених у 2008 році резолюцій РБ ООН № 1814, 1816 та 1838). Зазначена операція розпочалась 8 грудня 2008 року. Генеральний Секретаріат Ради ЄС та штаб операції «Аталанта» (м. Нортвуд, Велика Британія) виявили зацікавленість у пропозиціях України щодо участі в операції шляхом направлення озброєних груп захисту цивільних суден. Було проведено ряд заходів підготовки до цієї участі, у т.ч., обмін візитами, опрацювання необхідних питань забезпечення участі тощо. Однак, через невирішеність окремих питань правового, дипломатичного та фінансового характеру, направлення українських спецназівців для участі у операції «Аталанта» поки що затягується.

На сьогодні існує достатня правова база для участі України у цій операції. Зокрема, 20 січня 2010 року було підписано Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 листопада 2009 року «Щодо участі України в операції Європейського Союзу «*EU NAVFOR ATALANTA*». Цим Указом передбачається залучити Україну до операції «Аталанта». Відповідно до указу було направлено повідомлення Високому представнику ЄС із закордонних справ і політики безпеки про зазначене рішення України, і згодом було отримано офіційне запрошення ЄС Україні приєднатися до участі в операції ЄС «Аталанта». Україна офіційно вважається учасником операції і отримує необхідні матеріали, так само, як і Норвегія та Хорватія, які не є членами ЄС, але беруть участь у цій операції. Однак, практична участь України поки що обмежується направленням свого представника до Оперативного штабу операції у м.Нортвуд.

Загалом, відкриття офісу розвідки ЄС сприятиме розширенню співробітництва розвідувальних структур. Однак, стримуючим чинником у подальшому розвитку співробітництва між Україною та ЄС з питань розвідки, так само, як і з оборонних питань, є низький рівень фінансування. Зокрема, бюджет Служби зовнішньої розвідки України у 2010 році становив всього лише близько \$50 млн., в той час, як бюджети відповідних розвідувальних служб провідних розвідок країн ЄС обчислюються сумами на один-два порядки більшими.

Підсумовуючи аналіз зовнішніх безпекових аспектів задіяння потенціалу України у сфері безпеки ЄС можна констатувати, що вже сьогодні є в наявності необхідне загальне

правове підґрунтя і практичний досвід, які дозволяють говорити про можливість подальшого прогресу співробітництва. Більшою мірою це стосується оборонних та миротворчих питань, і дещо менше – досвіду з питань взаємодії структур розвідки.

При цьому, майбутній рівень інтеграції з зазначених питань визначатиметься в першу чергу Україною, якій потрібно вдосконалити правовий механізм прийняття рішень та процес підготовки до застосування сил і засобів, визначених для участі в операціях ЄС, а також підняти загальний рівень ефективності своїх структур оборони та розвідки і рівень їх взаємосумісності з відповідними структурами ЄС. Також майбутній рівень безпекового співробітництва між Україною та ЄС визначатиметься і ефективністю механізмів ЄС з питань координації співробітництва з вірогідними партнерами, такими, як Україна, та можливостями ЄС щодо заохочення потенційних партнерів та їх підтримки.

3. Перспективи у сфері військово-технічного співробітництва

Аналіз можливостей співпраці України та ЄС у сфері військово-технічного співробітництва (ВТС) висвітлює цікавий парадокс. З одного боку, практично не існує юридичних перешкод для розвитку ВТС, а з іншого, частка співпраці України з ЄС у цьому сегменті протягом усіх років нової історії України не перевищувала, за підрахунками ЦДАКР, 2,5% від загального обсягу ВТС України з іноземними державами. Цьому є логічне пояснення – на шляху реалізації існуючого потенціалу залишається надто багато перешкод, які можливо і потрібно якомога скоріше прибрати в інтересах як України, так і ЄС.

По-перше, – і, скоріше за все, це – головне, – Україна практично не здійснює переозброєння власних Збройних Сил, що внаслідок відсутності замовлень робить проблематичним входження до європейських клубів зі створення нових озброєнь та військової техніки (ОВТ). В той же час, європейські країни проводять політику самодостатності у оборонно-промисловому секторі, то ж орієнтуються переважно на озброєння, вироблені учасниками багатонаціональних програм. По-друге, між Україною та Європою у сфері ВТС збереглася певна недовіра, над якою можна легко вгадати тінь військово-транспортного літака Ан-70. Той факт, що наприкінці 90-х років минулого століття не відбулося спільного проекту зі створення нового військово-транспортного літака на базі українсько-російської моделі оборонно-промислової менеджери України розглядають як наочний приклад стриманості європейських країн стосовно оборонно-промислового співробітництва з Україною. Відмова від Ан-70 стала справжньою фрустрацією для українських керівників оборонних заводів. Однак, картина сприйняття потенціалу ВТС була б неповною без посилення на певні успіхи останніх років. А саме, протягом останніх 4 – 5 років відбулися зміни у сприйнятті можливостей сторін. Цьому сприяли численні заходи довіри, організовані під патронатом НАТО або окремих країн Європи – у першу чергу, країн Вишеградської групи. Низка міжнародних конференцій, круглих столів та поступові рішення української влади попри економічні труднощі розпочати процес переозброєння національного війська призвів до початку реалізації окремих перспективних проектів у сфері створення нових ОВТ, детальніше про які йтиметься нижче.

Загальний потенціал та проблеми сучасного оборонно-промислового комплексу (ОПК) України

Для реалістичної оцінки потенціалу взаємодії ЄС з Україною варто зробити короткий огляд можливостей її оборонної промисловості. Загалом, розвиток підприємств оборонної промисловості забезпечує розвиток економіки у певних технологічно ємних напрямках держави. Зокрема, до таких відносяться технології у галузі ракетобудування та літакобудування, кораблебудування та навігації, бронетанкобудування та автомобілебудування, радіолокації, засобів зв'язку та управління, лазерної техніки та гіроскопів, точного приладобудування, супутникової навігації та спеціальної хімії. Підприємства оборонної промисловості забезпечують розвиток озброєння та військової техніки, і, як результат, ефективність бойового застосування Збройних Сил. Сучасна продукція підприємств оборонної промисловості створює умови для активної присутності України на міжнародних ринках озброєнь, їх реалізації в інші країни та залучення до держави значних валютних ресурсів.

На цей час існують передумови виконання Україною проектів із розробки вітчизняного корвета, сучасного ракетного озброєння, радіолокаційних станцій, комплексів радіоелектронної боротьби, цифрових радіостанцій, засобів радіаційного та хімічного захисту. Національною оборонною промисловістю створено сучасний танк «Оплот», високоточні протитанкові ракетні комплекси, нові військові автомобілі, проведені роботи з часткової модернізації бойових літаків МіГ-29, Су-25, L-39, поновлені роботи з розроблення військово-транспортного літака Ан-70, ракет «повітря-повітря» та інших.

Україна в даний час має розгалужений, однак, нерівномірно розвинений і помітно роз'єднаний ОПК. До 90% підприємств ОПК все ще перебувають у власності держави, що не тільки зумовлює особливий статус сектору, але й суттєво обмежує його можливості. Зокрема, перешкоджає інтеграції провідних підприємств комплексу у міжнародні науково-промислові об'єднання, розвитку проектної міжнародної співпраці, вливанню інвестицій. Сьогодні близько 40–50 заводів ОПК складають його ядро і упевнено прогресують завдяки активному оборонному експорту, причому, майже четверта частина цих підприємств перебувають або в приватних руках, або мають змішану форму власності. Переважно це новостворені підприємства, а не приватизовані, що свідчить про системне небажання української влади роздержавлювати ОПК. Ще приблизно півтори сотні оборонних підприємств перебувають у стані невизначеного майбутнього або поступової стагнації. Вразливим для ОПК та потенціалу ВТС залишається перебування підприємств у підпорядкуванні різних міністерств, відсутність протягом тривалого часу єдиної координаційної вертикалі. Внаслідок цього, прийняття рішень з визначенням пріоритетності оборонних проектів, розподілу державного оборонного замовлення та й взагалі – лобювання масштабних оборонних проектів чи ВТС – є проблематичним. Складними залишаються рішення з розподілу інтелектуальної власності, коли співучасником розробок та виробництва виступає іноземна компанія. Для прикладу можна відзначити непрозорість у реалізації проекту використання польською компанією-партнером розробленої в Україні системи динамічного захисту бронетехніки. Замість демонстрації успіху та розширення потенціалу співпраці сторони замовчують про реалізацію цього проекту.

Крім того, в цей час сам ОПК знаходиться на етапі трансформації. Майже постійно відбувається реструктуризація та постійні зміни структури управління. Зокрема, у 2011 році було зафіксовано факт незадоволення Росії тим, що в Україні відсутня вертикаль управління системою військово-технічного співробітництва з іноземними державами.⁹ Хоча переважна більшість підприємств ОПК зосереджена у Міністерстві промислової політики України, наприкінці 2010 року було створено Державну компанію (ДК) «Укроборонпром» (Указ Президента України №1245/2010 від 28 грудня 2010 року «Щодо заходів підвищення ефективності діяльності оборонно-промислового комплексу України») та зазначено про майбутню передачу частини підприємств державному концерну. Станом на початок квітня 2011 року частину підприємств Міністерства промислової політики України та Міністерства оборони України було підпорядковано новоствореній ДК «Укроборонпром» (зокрема, рішенням Кабінету міністрів України від 17 січня 2011 року до складу ДК «Укроборонпром» увійшли 6 підприємств ОПК). У подальшому рішенням Уряду України до складу ДК «Укроборонпром» увійшли ще понад сто підприємств ОПК (Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2011 року). В той же час, значна частина підприємств ремонтної інфраструктури залишається у складі Міністерства оборони України, ще певна частина – в Національному космічному агентстві України (НКАУ).

Після прийняття такого рішення питання управління ОПК лише ускладнилися, мала місце неузгодженість питань ремонту ОВТ в інтересах військового відомства, а аргументом висувалося питання перепідпорядкування. Більше того, експерти ЦДАКР вважають помилковим включення до ДК «Укроборонпром» підприємств із званою у світі торговельною маркою, зокрема, НПКГ «Зоря-Машпроект» (розробник та виробник газових турбін для військових кораблів) або ЗМКБ «Прогрес» (розробник та виробник авіаційних двигунів). Крім того, частина підприємств оборонної промисловості працюють під

⁹ 15 березня 2011 року член Комітету Державної Думи РФ з питань оборони Михайло Ненашев підкреслив під час телемосту, що російська сторона не розуміє, хто в Україні є суб'єктом ВТС з боку держави. Російський політик зазначив це у зв'язку з інформацією про те, що російська сторона підготувала Програму співробітництва у галузі ВТС. Частку РФ у загальному експорті України російська сторона має намір довести до 25 % вже найближчими роками, та збільшити у подальшому за рахунок розміщення замовлень. Така військово-технічна політика має засвідчити позитиви співпраці з РФ, створити позитивний фон для відмови України від будь-яких проектів на користь західних держав.

парасолькою МВС або СБУ. Станом на кінець квітня 2011 року єдиний координатор у оборонній промисловості не з'явився, і перспективи розв'язання цього вкрай актуального питання залишаються нечіткими та не до кінця зрозумілими.

Таким чином, система існування та функціонування ОПК залишається розбалансованою та на пряму не пов'язаною із питанням забезпечення обороноздатності держави. Це, безумовно, має негативний відбиток як на розвитку ОПК, так і на розвитку національного війська. Більше того, рішення влади, спрямовані на посилення саме рівня ВТС, внаслідок невдалого менеджменту призвели до гучних суперечок всередині менеджменту оборонної промисловості.¹⁰

Результатом такого існування ОПК та традиційно низького рівня державного оборонного замовлення протягом тривалого часу стала втрата цілих напрямків в ОПК. Як приклад, ще наприкінці 2002 року тодішній міністр промислової політики Анатолій М'ялиця визнав, що обсяги виробництва в електроніці скоротилися у 100 разів, а «подальший занепад електронної промисловості може привести до економічної залежності від іноземних держав».¹¹ Аналіз ЦДАКР при цьому свідчить, що Україна втратила можливість виробництва боєприпасів, супутників з високими дозвільними можливостями та деякої іншої номенклатури озброєнь та військової техніки. Що ж стосується можливостей оборонної промисловості забезпечити потреби національного війська, то дослідження ЦДАКР свідчить: підприємства здатні виробити до 60 – 65 % номенклатури ОВТ, які потрібні Збройним силам України для виконання своїх функцій.

Майже всі відомі в країні експерти визнають недосконалість державної військово-технічної політики. Наприклад, в своєму виступі у грудні 2009 року (на конференції «Перспективи розвитку озброєнь і військової техніки Збройних Сил України на період до 2025 року») директор Інституту проблем національної безпеки В'ладимир Горбулін відзначив, що оборонний бюджет України завжди залишався деформованим: асигнування на переозброєння не перевищували в ньому в середньому 6%, тоді як в найбільш розвинених країнах фінансування цього сектора досягає 30%.

В результаті, більшість прийнятих на озброєння виробів створені підприємствами в ініціативному порядку — лише за супроводу Міністерства оборони України. Наприклад, станція оптико-електронного заглушення «Адрос» КТ-01АВ для вертольотів, керовані за лазерним променем постріли для бронетехніки «Стугна», РЛС міліметрового діапазону «Барсук» і «Лис» та багато інших. Деякі роботи фінансуються як «Укрспецекспортом», так і різними інвестиційними компаніями. Наприклад, створення станції пасивної радіоелектронної розвідки «Кольчуга-М» фінансувалося ДАХК «Топаз», «Укрспецекспортом» і «Компанією «Інвестиції і технології». За словами президента цієї приватної інвестиційної компанії Олександра Нємчина, нині вони фінансують розробку цифрового стабілізатора для бронетанкової техніки.¹²

Іншою вагомою проблемою ОПК України є замала кількість замкнених циклів виробництва ОВТ. За різними експертними даними, оборонна промисловість країни спроможна виробляти від 6% до 8% кінцевої номенклатури ОВТ. Решту номенклатури складає виробництво комплектуючих до ОВТ та сервісні послуги. Це, серед іншого, обумовлює відчутну залежність від іноземних постачальників та, зокрема, від РФ. Наприклад, в авіаційній ракеті «повітря - повітря» українського виробництва Р-27 (найбільш авторитетному високоточному боєприпасові) не менше 50% комплектуючих російського виробництва.

¹⁰ Про такі випадки повідомляли вітчизняні ЗМІ у січні - квітні 2011 р.: портал *Українська правда* від 20 січня 2011 р. та газета *Дело* від 2 лютого 2011 р.

¹¹ Див.: *Експорт озброєнь та ОПК України*, № 1-2, 2003 р.

¹² В.Бадрак, С.Згурець. «Синдром незброєності». *Дзеркало тижня*, №5, 2007 р.

Нормативно-правова база ВТС

Загалом, на цей час напрацьовано солідну нормативно-правову базу військово-технічного співробітництва. Зокрема, існує Угода між Україною та Європейським Союзом про наукове і технологічне співробітництво, або, Угода між Україною та Європейським Союзом про процедури безпеки, які стосуються обміну інформації з обмеженим доступом. Крім того, до важливих документів слід віднести Угоду між Урядом України та Європейським космічним агентством щодо співробітництва у використанні космічного простору в мирних цілях та Угоду між Україною та Європейським Співтовариством про наукове і технологічне співробітництво.

Можна стверджувати, що на цей час фактично не існує нормативно-правових перепон для розвитку ВТС між Україною та державами ЄС. Існують певні ділянки, які варто було б гармонізувати. Зокрема, в Україні досі не прийнято закону про військово-технічне співробітництво, що робить відповідні правила досить хиткими та незрозумілими для західних партнерів. Також певною проблемою залишається відсутність в Україні офсетного законодавства.

Угоди у галузі ВТС, як правило, реалізуються на підставі двосторонніх угод та домовленостей. Більше того, жорстких вимог до закупівлі оборонної продукції не існує в самій Європі, тому укладення угод на двосторонньому рівні є першочерговим завданням будь-якого проекту в галузі ВТС. Зокрема, укладено Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про військово-технічне співробітництво, Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Болгарія про військово-технічне співробітництво, Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Хорватія про військово-технічне співробітництво, Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Італійської Республіки про військово-технічне співробітництво, Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про військово-технічне співробітництво, Угоду між Кабінетом Міністрів України і Урядом Королівства Данія про технічне і фінансове співробітництво. Існує також Договір між Україною та Федеративною Республікою Німеччина про розвиток широкомасштабного співробітництва у сфері економіки, промисловості, науки і техніки. Також, варто відзначити й Угоду про культурне, науково-технічне співробітництво між Урядом України та Урядом Французької Республіки.

Ретроспектива ВТС між Україною та країнами ЄС

ВТС між Україною та країнами Європи має досить тривалу історію. Ще у 1997 році стартував спільний українсько-французько-чеський проект модернізації танка Т -72, призначеного для третіх країн. А на середину 90-х років припадає участь українських проектувальників у організованому НАТО дослідженні можливостей підвищення пожежної безпеки військових кораблів класу «корвет». Відтоді були реалізовані проекти поставок української військової техніки в Грецію, Македонію, Польщу, Чехію, Бельгію й деякі інші країни. В останні роки з'явилися й спільні проекти з європейськими партнерами, орієнтовані на забезпечення потреб національних збройних сил. Позитивний досвід такої роботи є з Польщею, і цей досвід обнадіює. Як багатообіцяючу експерти оцінюють і домовленість про можливе оснащення українськими газовими турбінами кораблів французького виробництва, призначених для третіх країн.

Інтерес західної сторони до неформального обговорення можливостей ВТС виявився настільки широким, що на міжнародних конференціях у 2008 – 2009 роках в Україні брали участь представники таких відомих оборонних компаній як *Thales, Finmeccanica, DCNS, MBDA, IBM, Pratt & Whitney, Selex, Fincantieri*. В цей час уперше на експертному і промисловому рівнях сторони заговорили про конкретні механізми взаємодії української

оборонки – через Європейське оборонне агентство і підпорядковану НАТО організацію *NAMSA*. Як результат, укладено контракти з розробки та виробництва бойового корабля класу «корвет» для Військово-Морських сил України та модернізації бойового вертольота для Сухопутних військ.

Щоправда після зміни влади в Україні у 2010 році рівень та інтенсивність контактів суттєво зменшилися. Але разом з тим, поки що немає підстав казати про відмову від ВТС.

Потенціал ВТС між Україною та країнами ЄС в інтересах третіх країн

Враховуючи традиційно високу активність України на світовому ринку озброєнь українські експерти небезпідставно схиляються до думки, що саме цей напрям ВТС є найбільш привабливим як для України, так і для потенційних партнерів у сфері ВТС. Справді, на тлі низького рівня державного оборонного замовлення всередині української оборонної промисловості збережено декілька досить технологічно розвинутих напрямків, які можуть надати імпульс для розвитку такого співробітництва. До того ж, розміщення частини виробництва таких оборонних систем на території України, де суттєво нижчий рівень заробітної платні, робить кінцеву продукцію суттєво дешевшою, ніж вироблена в Європі. Згадаємо лише деякі з них для кращого розуміння ситуації.

Україна ще з часів СРСР володіє окремими передовими технологіями гідролокації. Деякі з них не мають європейських аналогів, що створило умови для реалізації контракту між Київським науково-дослідним інститутом гідроприладів та німецькою фірмою *Atlas*. Ідеологія військово-технічного співробітництва була спрямована на ринки третіх країн.

ДККБ «Луч» протягом останніх 5 – 6 років створено ціле сімейство високоточних засобів ураження різних типів базування. Вони суттєво посилили в першу чергу бойові можливості бронетехніки. Важливо, що такого роду системи тісно пов'язані з модернізацією техніки пострадянського виробництва, і за необхідності вони можуть бути адаптовані і до бронетехніки західного виробництва. Експортний потенціал високоточних засобів ураження підтверджують численні закупівлі українських партнерів по ВТС, і зокрема, однієї з країн ЄС – Бельгії. Під час випробувань на території Європи українські високоточні засоби ураження підтвердили свої виключні тактико-технічні характеристики.

Ще одним досить цікавим напрямом можуть виявитися системи захисту броньованих об'єктів від високоточної зброї. Зокрема, прийнята на озброєння система динамічного захисту «Ніж» встановлювалася на модернізовані танки Т-64БМ «Булат». Свого часу декілька танків, оснащених такою системою «Ніж», було закуплено Сполученими Штатами. Для нового основного бойового танка «Оплот» державне підприємство Базовий центр критичних технологій «Мікротек» пропонує принципово нову систему динамічного захисту «Дуплет», яка здатна ефективно захищати танки від тандемних кумулятивних засобів ураження. Відомо, що загальні схеми побудови захисту основних проекцій танка, елементи динамічного захисту і принцип роботи нового захисту виявилися принципово відмінними від аналогів, вживаних у динамічному захисті «Ніж». Окрім цього, говорячи про українські досягнення у цій сфері, необхідно відзначити, що ці системи вже реально використовуються в деяких країнах Європи, зокрема, у Польщі. До цього варто додати, що й українська технологія броньованого скла, яку розробив один з харківських науково-дослідних інститутів, використовується для захисту бронетехніки одного з європейських виробників (а саме, для захисту бойових машин «Дінго»).

Цікавими є й приклади використання західних вузлів в українських озброєннях та військовій техніці для третіх країн. Досвід такої взаємодії з'явився ще у 1997 році, коли для модернізації танка Т-72 радянського виробництва було використано французький тепловізор компанії *Sagem*. Пізніше, для підготовки пропозиції Туреччині щодо танка стандарту НАТО, Україною було успішно використано швейцарську танкову гармату. Що ж до останніх

прикладів, то на БТР-3Е1, які Україна постачає до Таїланду, на вимогу замовника встановлюються німецькі двигуни *MTU*.

Потенціал ВТС між Україною та країнами ЄС в інтересах європейських країн

Цей потенціал, на перший погляд, невеликий – через політику військово-технічної самодостатності й протекціонізму європейських країн. І все ж, такі приклади позиційного успіху існують. Саме вони можуть стати майбутнім путівником по лабіринтах українсько-європейських військово-технічних взаємин. Щоправда, їхньою початковою версією – і це дуже підтримується в НАТО – бачиться розгортання ВТС у рамках Вишеградської групи. Вже сьогодні Польща та Чехія купують українські системи оптико-електронного захисту вертольотів від ПЗРК, розробником яких є українське приватне підприємство «Адрон». Також набрало обертів спільне українсько-польське підприємство, яке працює над впровадженням українських технологій активної системи захисту легкої бронетехніки, ще одна українсько-польська ініціатива – зі створення спільних безпілотних літальних апаратів – цілком може бути успішною також.

Є й інтерес іншого порядку, і хоча він не торкається Європи, його варто згадати як елемент високого потенціалу ВТС. Зокрема, Україна та Сполучені Штати підписали контракт на спільне проектування і виготовлення нового ракетоносія *Taurus*. США могли б придбати й існуючий в Україні ракетоносієй — під випробування національної системи ПРО, але в цьому дуже не була зацікавлена Росія, інтереси якої враховує Київ. Дипломат однієї з ключових країн НАТО відверто зауважив: «Тісна взаємодія з Україною в оборонно-промисловій сфері може стати підтвердженням, що Україна перебуває з нашого боку паркану. Тому ми теж готові до якихось компромісів».¹³

Щодо Європи, то й тут у космічній галузі є певні здобутки. Україна бере участь у ємному європейському проекті зі створення нового ракетоносія *Vega*. В ньому також беруть участь Італія, Бельгія, Франція, Нідерланди, Іспанія, Швеція і Швейцарія, а з держав, що не є членами Євросоюзу, — Україна і Росія. Зокрема, російське НПО ім. Лавочкина поставляє для європейського ракетоносія баки для рідинного палива, а КБ «Південне» і ВО «Південмаш» — ключові елементи двигуна. Європейське космічне агентство (ЄКА) визнало його одним зі своїх трьох субсидійованих пускових проектів разом з *Ariane-5* і «СОЮЗ-СТ» (остання створюється в рамках спеціальної угоди між ЄКА і «Роскосмосом»). У 2009 році КБ «Південне» передало італійській *Avio S.p.A.* перший зразок маршового двигуна для стендових випробувань, що успішно завершилися наприкінці 2010 року. В грудні 2009 року ЄКА і французька *Arianespace* підписали контракт про льотні випробування з пуском ракетоносія *Vega* з космодрому в Куру (Французька Гвіана).

Україна брала участь (разом із РФ) і в інших космічних проектах подвійного призначення, зокрема, ракетоносієм «Дніпро» (модернізована версія колишньої МБР SS-18) було виведено на орбіту німецький супутник спецпризначення.

Потенціал ВТС між Україною та країнами ЄС в інтересах Збройних Сил України

За умов початку масштабного переозброєння цей напрям може стати домінуючим у ВТС України з країнами ЄС. Передусім, Україна прийшла до розуміння необхідності переоснащення й переозброєння національного війська, і також до розуміння, що самотужки з орієнтацією винятково на можливості національного ОПК вирішити ці завдання на якісному рівні неможливо.

¹³ В.Бадрак. «Український ОПК. Між НАТО та Росією». *Дзеркало тижня*, № 37, 2008 р.

У 2008 році українське військове відомство придбанням ізраїльського безпілотного літального апарата зробило великий політичний сигнал — Україна може купувати неросійську зброю. Більше того, в ескізному проекті майбутнього українського корвета було «закладено» добру третину західних комплектуючих, що позитивно вплинуло на сприйняття західними компаніями можливостей ВТС з Україною. Досить часто вибір західних комплектуючих мав певну основу. Приміром, французький або шведський корабельний радар можна купити вже сьогодні, тоді як на доведення до пуття українського знадобиться ще чотири роки. Існують і ризики не завершити дослідно-конструкторську роботу. Спочатку плани корветної програми передбачали, що перший корабель має з'явитися вже 2012 року. І хоча терміни виробництва посунулися, проект створення корвету для українських ВМС передбачає близько 38% комплектуючих західного виробництва. Серед потенційних партнерів України можуть бути оборонні компанії Франції, Нідерландів, Німеччини та інших країн Європи.

У 2010 році всі проекти зі створення нових комплексів озброєння було призупинено, а погляди нової влади на питання переозброєння лише напрацьовуються. Звісно, негативний вплив на цей процес створює той факт, що промисловість України поки що не має орієнтирів і затверджених програм. Ключові документи, що стосуються розвитку Збройних Сил України, мають пройти етапи затвердження у 2011 році. Тільки Програма розвитку озброєння і військової техніки до 2015 року передбачала залучити понад 200 підприємств галузі, програма будівництва військового корабля класу «корвет» припускає участь понад 60 заводів ОПК, програма створення серійного військово-транспортного літака Ан-70 залучає понад 40 українських підприємств.

Варто звернути увагу на такий відомий факт, що свідчить про поглиблення контактів між Україною та країнами ЄС. Тільки з питань будівництва корвета до затвердження ескізного проекту було проведено близько 200 переговорів з іноземними компаніями, за наслідками складних переговорів отримані дозволи урядів Франції, Італії, Швейцарії на постачання корабельного озброєння.¹⁴

До ще однієї позитивної тенденції на шляху розвитку ВТС України із західними оборонними компаніями експерти ЦДАКР відносять поступову диверсифікацію іноземних джерел поставок оборонних технологій і безпосередньо озброєнь для потреб військової організації України. Як знаковий приклад можна навести українсько-французький проект модернізації бойових вертольотів для Сухопутних військ. Проект до 2011 року реалізовувався підприємством Міноборони України «Авіакон» та французькою компанією *Sagem*. Однак через проблеми та неузгодженості співробітництво призупинено.

Є й цікаві окремі проекти. Акціонерна фінансова компанія «Система» (Україна) і *Leica Geosystems* (Швейцарія) підписали 18 лютого 2011 року в Києві меморандум про взаєморозуміння. Як зазначається, меморандум передбачає створення спільного підприємства для співпраці у сфері створення і застосування систем супутникової навігації, а також проведення науково-дослідних робіт по перспективних системах зближення і стиковки космічних об'єктів. Зокрема, сторони планують створення загальноукраїнської мережі наземних станцій (до 100 станцій) для забезпечення високої точності визначення координат (до одиниць сантиметрів) з використанням сигналів від глобальних навігаційних супутникових систем (ГНСС). Угода передбачає також дистрибуцію в Україні продукції компанії *Leica Geosystems* і збірку на українських підприємствах навігаційних приладів. Українське ЗАТ «Система» є основним акціонером київських підприємств ВАТ «НПК «Курс» і ПАО «Елміс», що спеціалізуються на розробці і виготовленні складної електронної техніки, систем управління і засобів автоматики. Найбільш відомою продукцією цих

¹⁴ Див.: Відкритий лист Прем'єр-міністрові України Азарову М.Я., Агентство «*Defense Express*», 20 грудня 2010 р., <www.defense-ua.com>.

підприємств є радіотехнічна система «Курс», що застосовується для пошуку, зближення і стиковки пілотованих космічних кораблів з Міжнародною космічною станцією.¹⁵

Інший показовий приклад стосується модернізації виробничих потужностей підприємств. Зокрема, Державне підприємство «Науково-виробничий комплекс газотурбобудування «Зоря-Машпроект» має намір інвестувати 200 млн. грн. (близько 20 млн. євро) у модернізацію устаткування у 2011 році. Програма модернізації 2011 року передбачає заміну застарілих універсальних верстатів на вискоефективне устаткування з числовим програмним управлінням, яке має забезпечити скорочення тривалості виробничого циклу, а також створити привабливі умови для молодих робочих-операторів. При цьому завод віддає пріоритет провідним світовим виробникам. «Це багатокоординатні шліфувальні центри компаній *Elb-schliff* (Німеччина) і *Jones & Shipman* (Велика Британія), устаткування для протяжки дисків *Hoffman* (Німеччина), оброблювальні центри *SHW* (Німеччина), вертикально-токарні верстати *Hessapp* (Німеччина), електроерозійне устаткування *Agiecut* (Швейцарія) і інше», – зазначається у повідомленні підприємства.¹⁶

І все ж, найбільш складним питанням залишається адекватність рівня державного оборонного замовлення в Україні. Більше того, наявність в Україні так званих спеціального та стабілізаційного фондів всередині оборонного бюджету фактично вводить в оману як суспільство, так і іноземних партнерів, створює підстави для корупції. У такий спосіб активно експлуатується ідея віртуальних грошей, які має заробити саме військове відомство. Аналіз ситуації не дозволяє сподіватися на реалізацію конкретних двох- або багатосторонніх проектів уже цього року. У тому числі, під загрозою перебуває запланований початок будівництва корвета. Про наявність проблеми державного оборонного замовлення у майбутньому свідчить і доповідь військового відомства про рік роботи від 12 березня 2011 року. Зокрема, доповідь вказує на те, що Міністерство оборони України найближчими роками у якості головного акценту матиме проекти з ремонту озброєнь та військової техніки. А терміни реалізації проектів, що передбачають ВТС із західними оборонними компаніями, перенесено на декілька років.

Контроль за експортом озброєння та військової техніки

Систему експортного контролю в Україні фактично було створено у 1993 році, після виявлення низки порушень у роботі компаній, що мали ліцензії на зовнішньоторговельну діяльність. Тоді було створено Експертно-технічний комітет, який займався видачею ліцензій на продаж озброєнь. Але вже до 1999 року, у тому числі за умов технічної допомоги США в Україні було створено сучасну систему експортного контролю. Іноземні фахівці визнавали, що система відповідає західним стандартам. Більше того, ця система за своєю структурою є «заперечувальною», тоді як низка країн, і в тому числі США, мають більш м'яку, «повідомлюючу» систему.

На цей час в Україні немає особливих проблем з реалізацією експортного контролю. Закон України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення і подвійного використання» 2003 року чітко регулює структуру, організаційний порядок і здійснення експортного контролю.

Крім того, при здійсненні експорту зброї і товарів подвійного призначення Україна виконує міжнародні угоди і домовленості у сфері нерозповсюдження, такі, як:

1. Договір про нерозповсюдження ядерної зброї (ратифікований у 1994 р.);

¹⁵ Див.: «Спейсінформ», 18 лютого 2011 р.

¹⁶ Див.: «Українські новини», 14 лютого 2011 р.

2. Конвенція про заборону розробки, виробництва і накопичення бактеріологічної і токсичної зброї і її знищення (ратифікована у 1994 р.);
3. Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї (ратифікована у 1998 р.);
4. Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань від 24 вересня 1996 р. (ратифікований у 2000 р.);
5. Принципи здійснення передач звичних озброєнь, узгоджені п'ятьма постійними членами Ради Безпеки ООН і Форумом ОБСЄ по співпраці в галузі безпеки;
6. Група ядерних постачальників;
7. Режим контролю за ракетними технологіями;
8. Вассенаарська домовленість.

З початку нового століття на підприємствах ОПК почалося активне впровадження системи внутрішньофірмового контролю, що створило додаткові можливості контролю за експортом чутливих товарів та послуг.

За часів створення системи лише один раз було зафіксовано порушення з боку фізичних осіб, що намагалися обійти існуючі закони. Зокрема, у 2001 році громадянин України взяв участь у постачанні крилатих ракет Х-55 Ірану та Китаю, внаслідок чого рішенням суду потрапив за ґрати. Водночас, серед сучасних недоліків національної системи експортного контролю експерти відзначають досі низький рівень парламентського та громадського контролю за експортом чутливих товарів та послуг. Однак, певна частина аналітиків виправдовує такий підхід, посиляючись на конфіденційність документів збройових угод та очевидну вразливість України як гравця на світовому ринку озброєнь.

Проблеми управління, зловживань та корупції

Питання зловживань та корупції у оборонній та оборонно-промисловій сфері залишається актуальним як для військового відомства так і для системи управління і функціонування ОПК. Можна навіть стверджувати, що ця проблема залишається традиційною для України. Саме ця проблема різко зменшує привабливість України як партнера у сфері ВТС.

Не слід вважати, що ця проблема проявилася лише у теперішній час. Існує велика кількість різноманітних епізодів, які доводять, що така ситуація існувала завжди. Зокрема, гучним скандалом закінчилася спроба великого проекту у галузі утилізації старих боєприпасів наприкінці 90-х років минулого століття, коли на ринку України намагалася працювати американська компанія «Еллайєнт Техсистемз Корп.». А парламентська комісія з питань розслідування зловживань українських компаній при реалізації озброєння та військової техніки у березні 1998 року оголосила про цілу низку різноманітних порушень та зловживань.

Якщо повернутися до сьогодення, то про зловживання менеджерів Міністерства оборони України декілька разів повідомляли українські ЗМІ. Зокрема, газета «Дзеркало тижня» оприлюднила низку матеріалів, при цьому повідомлення, що були підкріплені копіями документів, торкалися як попередньої, так і нинішньої влади. Наприклад, у матеріалах надаються конкретні схеми зловживань військових менеджерів – від упередженого вибору єдиного постачальника до здійснення закупівель за завищеними цінами.¹⁷

¹⁷ Див. матеріали за адресами: <http://news.zn.ua/articles/75833#article>, <http://news.zn.ua/articles/79224>, <http://news.zn.ua/articles/76844>.

Серед найбільш гучних випадків у оборонно-промисловій сфері слід згадати зрив серійного виробництва військово-транспортного літака Ан-70 та факти розкрадання державного майна на Харківському авіаційно-промисловому підприємстві. Важливо зауважити, що мова йде не про окремі поодинокі випадки, а про типові ситуації, які при налагодженні ВТС варто брати до уваги.

Так у 2009 році Контрольно-ревізійним управлінням Міністерства промислової політики України було виявлено численні фінансові зловживання на КиАЗ «Авіант», які безпосередньо торкнулися ключових програм авіаційного будівництва України. «Авіант» виявився неспроможним відзвітувати перед Міністерством оборони про витрачання 100 млн. грн., виділених у 2007 році на програму військово-транспортного літака Ан-70. Аналогічна ситуація виявилася і за програмою регіонального літака Ан-148: «не знайдено», за словами менеджера літакобудування, близько 150 млн. грн. У такий спосіб було зафіксовано нецільове використання ресурсів керівництвом державного оборонного підприємства. При цьому вкрай проблематичними виявилися і питання управління авіаційною промисловістю. Зокрема, за короткий час з 2005 по 2008 роки посаду гендиректора заводу «Авіант», включаючи відновлення через суд, посідали три особи і за цей час обсяг зловживань оцінюється експертами Міністерства промислової політики у сотні млн. гривень. Крім того, завод протягом року не здійснював відрахування до пенсійного фонду, а накопичена заборгованість по заробітній платні погашалася вже за рахунок фінансової допомоги АНТК ім. Антонова, що виділив на ці цілі з власного прибутку 40 млн. грн.¹⁸

Якщо з менеджменту заводу «Авіант» ніхто не був засуджений, то наприкінці 2010 року колишнього генерального директора Харківського авіаційно-промислового підприємства (ХДАПП) Павла Науменка було засуджено на 10 років позбавлення волі за розкрадання державного майна в особливо великих розмірах. Начальник Харківського управління СБУ Андрій Мухатаєв зазначав з цього приводу про причетність посадових осіб підприємства до численних приватних компаній-партнерів підприємства, що виконували роботи в інтересах менеджменту заводу.

Висновки та рекомендації для країн ЄС

Україна, попри низький рівень ВТС із країнами ЄС та наявність багатьох внутрішніх проблем, залишається потужним гравцем на світовому ринку озброєнь. Цей факт, а також менший, ніж в країнах Європи рівень заробітної платні, обумовлює високі можливості співпраці з європейськими державами на ринках третіх країн. Нормативно-правова база дозволяє Україні реалізовувати міжнародні угоди у сфері ВТС із країнами Європи фактично без обмежень. Серед важливих позитивних чинників розвитку ВТС з Україною для країн ЄС може стати відсутність в Україні політичних умов при реалізації державної політики ВТС, її гнучкість, наявність окремих високотехнологічних ділянок розробок та виробництва ОВТ.

Водночас, існує низка перешкод для реалізації потенціалу ВТС України з іноземними державами. Низький рівень державного оборонного замовлення залишається головним стримуючим чинником для розвитку ВТС України із західними оборонними компаніями – він не дозволить залучити Україну до серйозних проєктів, що передбачають інвестування та закупівлю нової продукції для потреб власної оборони. Крім того, низький рівень платоспроможності не дозволить пропонувати Україні вартісні оборонні системи. Водночас, необхідність започаткувати та реалізовувати процес переозброєння Збройних Сил змусить Україну звертатися за технологічною допомогою до іноземних держав.

Країни ЄС є потенційно більш привабливими, ніж російські підприємства – внаслідок наявності лідерних технологій. Однак, слід брати до уваги, що Україну з РФ поєднує політичний чинник, традиції оборонно-промислової кооперації, спільні традиції

¹⁸ Див.: Агентство «*Дефенс Експрес*», 11 вересня 2009 р., www.defense-ua.com.

фундаментальної науки і виробництва, а також спільна мова спілкування. Тому умови, які пропонуються західними оборонними компаніями, мають враховувати ці чинники та містити виключні пропозиції щодо отримання Україною технологій виробництва ОВТ чи модернізації виробничих потужностей. Водночас, можливість залучення ряду підприємств ОПК України до спільних оборонних розробок із західними оборонними компаніями може стимулювати український уряд до формування окремих цільових (державних, національних) програм, які фінансуватимуться безпосередньо, в обхід бюджетних витрат військового відомства.

Потенційною перешкодою для розгортання західними оборонними компаніями ВТС з підприємствами України може стати сталий намір західних партнерів здійснювати прямі поставки продукції оборонного призначення. Беручи до уваги масштаби українського ОПК і положення України на світовому ринку озброєнь, більш реалістичним підходом для західних партнерів мала б стати організація спільних підприємств і спільних виробництв, створення привабливих інвестиційних і офсетних умов, передача на територію України технологій виробництва вузлів і агрегатів для комплектації систем озброєнь для Збройних Сил України.

Висновки для України

Україна має численні проблеми в системі управління оборонним сектором, та зокрема, оборонною промисловістю. Всі рішення української влади у галузі реформування ОПК останніх 2 – 3 років формально спрямовувалися на розвиток ВТС, але при цьому ніяк не враховували питання розвитку самої оборонної промисловості та забезпечення обороноздатності. Питання забезпечення обороноздатності, розвитку ОПК та розширення можливостей на світовому ринку озброєнь мають бути поєднані та узгоджені.

Приналежність більшості підприємств ОПК до системи державного управління, традиційна схильність менеджерів до корупційних схем та службових зловживань суттєво зменшують привабливість ВТС з Україною. Особливо, коли йдеться про організацію спільних розробок та виробництва нових озброєнь та військової техніки. Окрім цього, слід розв'язати низку питань на законодавчому рівні, зокрема, прийняти закон про військово-технічне співробітництво. В Україні, серед іншого, відсутня традиція правонаступництва рішень, і навіть важливі для держави рішення після чергової зміни влади підлягають ретельній ревізії з боку наступників. Необхідне також і створення системи державного нагляду за виконанням міждержавних угод у цій сфері.

Проблем і загроз розвитку ВТС України із оборонними компаніями країн ЄС загалом достатньо. Тому слід констатувати обмежені можливості України щодо розгортання масштабного ВТС з західними оборонними компаніями. Україна залишається країною з низьким рівнем привабливості для іноземних інвестицій у оборонно-промисловий сектор та у спільні з іноземними державами проекти з розробок та виробництва нових ОВТ. Проте, на тлі зростаючого інтересу західного оборонно-промислового світу до українського ринку, за умов правильної організації процесу цілком реально почати паралельне вирішення таких завдань, як активне переозброєння Збройних Сил України і відродження національного ОПК, що відповідає довгостроковим інтересам не лише України, а і ЄС.

4. Правоохоронні аспекти інтеграції України в ЄС

Правоохоронні органи в Україні, як це тлумачиться сьогодні, – це органи переважно карального призначення, і вони, як правило, мають повноваження для силового або фіскального тиску. Очевидно, що в контексті інтеграції України в ЄС має бути більш чітка визначеність у тому, які органи є правоохоронними, і чому саме вони. Це потрібно для більш чіткого визначення суб'єктів інтеграційного процесу та відповідальних за його успішне виконання.

З огляду на реальний стан речей, на традиційне уявлення про правоохоронні органи в Україні, та з огляду на відсутність сучасного законодавчого визначення поняття «правоохоронні органи» в Україні, пропонується взяти за основу перераховані в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 1993 року правоохоронні органи¹⁹, дещо доповнити їх і запропонувати для даного дослідження наступну класифікацію:

Власне правоохоронні органи: Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, органи прокуратури.

Частково правоохоронні органи: Державна прикордонна служба України, Головне управління державної охорони України, Служба зовнішньої розвідки України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Головне управління розвідки Міністерства оборони.

Умовно правоохоронні органи: органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони.

В основу наведеної вище класифікації (з перспективою, що «умовно правоохоронні органи» згодом не будуть такими вважатися) було покладено відмінність органів з точки зору їх можливості захищати права і свободи громадян та ступінь зайнятості структур власне правоохоронними функціями.

«План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки» передбачає співпрацю Європейських правоохоронних систем з українськими правоохоронними органами на наступних напрямках:

- Протидія тероризму й організованій злочинності.
- Запобігання й боротьба з проявами торгівлі людьми, незаконним ввозом мігрантів, незаконним переміщення наркотиків та інших заборонених товарів.
- Боротьба з корупцією, підробкою документів, відмиванням грошей та іншими видами протиправної діяльності.

Слід зазначити, що окреслені напрямки співпраці притаманні лише для початкового етапу співпраці правоохоронних органів ЄС з потенційними претендентами на членство в ЄС. У разі успішного просування України в напрямку євроінтеграції, на неї чекає випробування співпрацею з європейськими правоохоронними органами в набагато ширшому спектрі – аж до співпраці розвідувальних органів, про особливості чого в самому ЄС поки що не прийшли до спільного рішення. У цьому контексті слід зазначити, що співробітництво правоохоронних органів України та країн ЄС напередодні та під час проведення у 2012 році

¹⁹ «Правоохоронні органи - органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Див.: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3781-12>.

Чемпіонату Європи з футболу буде чи не першим серйозним випробуванням спільної роботи правоохоронців України та ЄС, до якого Україні потрібно ще добре підготуватися.

Для вступу України в ЄС правоохоронні органи повинні не тільки (і не стільки) співпрацювати з колегами з -за кордону, як (у частині, що стосується їх компетенції) забезпечити якість базових стандартів державного й суспільного життя всередині країни, за якими й визначається придатність претендента на вступ у ЄС.

Обставини, що сприяють зближенню українських правоохоронних органів з ЄС

З уваги на запропоновану вище класифікацію українських правоохоронних органів, зазначимо, що «умовно правоохоронні органи» в українських ЗМІ та традиційному уявленні громадськості не ототожнюються як правоохоронні. Насамперед у зв'язку з або виразним каральним забарвленням їхньої діяльності або захистом не безпосередніх прав громадян. Крім того, основні вимоги ЄС у даному сенсі практично не зачіпають співпраці з державними підрозділами, котрі належать до даної категорії правоохоронних органів.

Практично всі означені та уявні «інші» «правоохоронні органи» порівняно невеликі, структурно мобільні й за наявності в державі політичної волі та інтеграційних вимог можуть досить легко міняти структуру, відомчу нормативну базу, наповнюватись новим персоналом, і навіть, відповідно до гіпотетичних нових вимог, реально поліпшувати якість власної діяльності.

Наприклад, національна пенітенціарна система сама по собі не визначає вимог до утримання громадян у місцях позбавлення волі. І сьогоднішній рівень забезпечення прав і свобод у місцях позбавлення волі в Україні далекий від нормативів ЄС. Проте, в разі прийняття національним законодавцем інших норм, вони стануть обов'язковими до виконання пенітенціарною системою так само, як наразі є існуючі норми та положення.

«Частково правоохоронні органи», на нашу думку, значною мірою вже готові до інтеграційних процесів з ЄС. І оскільки всі перераховані в даному розділі структури – через різні причини: наприклад, через підпорядкування не правоохоронній структурі або через те, що правоохоронна діяльність є лише частиною її діяльності – є правоохоронними лише *частково*, то й негатив у них є лише частковий. Його, як правило, не більше, ніж будь-де в державних органах і суспільстві загалом. З огляду на реальний стан речей у даній частині правоохоронних органів, вважаємо, що «частково правоохоронні органи» мають значний внутрішній потенціал і за наявності в державі політичної волі та кваліфікованого відомчого менеджменту можуть розглядатися як такі, що перебувають у стані попередньої (умовної) готовності до інтеграції в ЄС.

Військова служба правопорядку (ВСП) у Збройних Силах України за своєю функціональністю є, властиво, «повністю правоохоронним органом», проте ми пропонуємо розглядати її саме в даній групі, оскільки її діяльність поширюється не на суспільство в цілому, а лише на структури й підрозділи Збройних Сил, а основне призначення Збройних Сил – не правоохоронне. ВСП, серед іншого, запобігає злочинам та іншим правопорушенням у Збройних Силах, захищає життя, здоров'я та законні інтереси військовослужбовців.

Головне управління розвідки (ГУР) Міністерства оборони, хоч і є невід'ємною складовою основного військового відомства, має низку ознак правоохоронного органу. Відповідно до нормативно визначених завдань, ГУР МО бере участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією; вживає заходи на захист життя та здоров'я громадян за межами України.

ВСП та ГУР МО є невід'ємними частинами військового відомства. Тож їх можливості в області інтеграції України в ЄС слід розглядати лише в загальному контексті необхідних змін у Збройних Силах в цілому. Особовий склад зазначених структур Збройних Сил,

відповідно до професійного рівня і здатності до якісного виконання правоохоронних обов'язків, значною мірою готовий до початку інтеграційних процесів із ЄС.

Служба зовнішньої розвідки України (СЗРУ), з одного боку, також не є «повноцінним» правоохоронним органом, проте, насправді (силами насамперед зовнішньої контррозвідки) має визначені законодавством функції, котрі інакше як правоохоронними не назвеш. СЗРУ серед іншого бере участь:

- у забезпеченні безпечного функціонування установ України за кордоном, безпеки співробітників цих установ та членів їх сімей у країні перебування, а також відряджених за кордон громадян України, які обізнані з відомостями, що становлять державну таємницю;
- у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією;
- у заходах протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України» (ст. 3 Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України»).

СЗРУ має угоди про співпрацю з усіма розвідками держав-членів ЄС. Офіцери безпеки в українських дипломатичних представництвах є одночасно офіцерами зв'язку, котрі перебувають у постійному контакті з відповідними правоохоронними органами в країні перебування. Реальний приклад ефективної співпраці СЗРУ з правоохоронними органами ЄС (США, та деякими іншими) – успішні спільні заходи по визволенню громадян України, Росії й Латвії із захопленого сомалійськими піратами судна «Фаїна» у 2008-2009 роках.

Слід зазначити, що національна розвідка як *частково правоохоронна структура* в сенсі інтеграції держави в ЄС, можливо, є найменш проблематичною не тільки в своїй класифікаційній групі правоохоронних органів, але й серед усіх інших. На нашу думку, це пов'язано насамперед з порівняно високим рівнем освіти співробітників, високими вимогами до претендентів на службу, відсутністю умов для корупції і, як наслідок, самої корупції, обізнаністю співробітників з умовами життя та його якістю в країнах ЄС і цивілізованому світі загалом.

Державна прикордонна служба (ДПС) України. Крім свого головного завдання – забезпечення недоторканості державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні – українська прикордонна служба є національним форпостом боротьби з організованою злочинністю, незаконною міграцією, контрабандою, незаконним обігом наркотичних засобів, деякими видами економічної злочинності та ін. Прикордонна служба забезпечує охорону дипломатичних установ України за кордоном (і громадян цих представництв). Крім того, ДПС є суб'єктом Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб».

Державна прикордонна служба України, будучи унікальною структурою з точки зору органічного поєднання військових і правоохоронних функцій, вже має значний практичний досвід міжнародної співпраці. Прикордонники ЄС та України успішно й ефективно обмінюються оперативною інформацією з метою попередження правопорушень у прикордонній смузі. Угоди ДПС зі своїми європейськими колегами є конкретними й обов'язковими до виконання документами. Прикордонна служба має позитивний досвід предметного виконання міжнародних зобов'язань і контролю за виконанням договору іншою стороною. В Україні у громадській свідомості прикордонники оцінюються за одним із вищих ступенів довіри.

Головне управління державної охорони (ГУДО) України. У разі початку реальних інтеграційних процесів щодо зближення держави з ЄС, працівники ГУДО, в більшості своїй – сумлінні й дисципліновані виконавці – легко зможуть виконувати ті ж самі завдання з урахуванням загальноєвропейських норм про те, що захист прав однієї особи не повинен

порушувати прав інших осіб. На жаль, під час публічних заходів за участю охороняємих ГУДО осіб, ще трапляються непорозуміння з застосуванням сили між охоронцями та представниками ЗМІ або громадських організацій, однак, за належної додаткової підготовки подібні інциденти можуть стати виключенням. Крім того, ГУДО вже нормально й результативно співпрацює з колегами з ЄС та інших держав світу в частині спільного планування й організації охоронних заходів.

У даному «позитивному» розділі можна й потрібно окремо відзначити правоохоронну діяльність *Внутрішніх військ (ВВ) МВС України*. Починаючи з 1994 року представники внутрішніх військ беруть участь у міжнародних миротворчих операціях під егідою ООН. На їхньому рахунку сотні успішних операцій, безліч затриманих злочинців, вилучених одиниць зброї, боеприпасів, наркотичних речовин, врятованих життів. З жовтня 2009 року по березень 2010 року за підтримки ЄС Внутрішні війська реалізували спільно з МВС України проект *Твінінг «Впровадження та розвиток управління якістю в українській міліції»* з метою впровадження європейських стандартів у службово-бойову діяльність. У якості партнера в реалізації проекту була обрана Французька Республіка (Національна поліція та Національна жандармерія Франції).²⁰ ВВ України мають договори про безпосереднє співробітництво з колегами з держав ЄС: Італією, Францією, Федеративною Республікою Німеччиною.

До позитивних явищ у сфері нормативного забезпечення правоохоронних органів України можна віднести і їх деполітизацію. У відповідних законах України прописані норми про недопустимість одночасного перебування на службі в правоохоронних органах і членства у політичних партіях. Щоправда, дана норма поки що не поширюється на державних службовців, які працюють у правоохоронних структурах.

Обставини, що не сприяють зближенню українських правоохоронних органів з ЄС

На загал, коли в Україні йдеться про правоохоронні органи, маються на увазі насамперед органи прокуратури, Міністерство внутрішніх справ і Служба безпеки України. У нашій класифікації – «власне правоохоронні органи».

Загальні проблеми. Порушення прав людини. У «правових» традиціях державних утворень, у складі яких Україна перебувала у попередні періоди власної історії, акценти у співвідношенні громадянин – держава, з сучасної європейської точки зору, були або дещо зміщені або повністю спотворені. А за спробу захисту прав людини, наприклад, у СРСР, громадянин зазнавав переслідувань з боку «правоохоронних органів». У той період «права» були зосереджені переважно на понятті «держава», а не «громадянин», а в практичній площині було захищено лише права правлячої групи осіб та тих, хто погоджувався з такою «системою» співвідношення суб'єктів права.

Для правоохоронних органів і для українського суспільства в цілому є ключовим розуміння прав людини, оскільки без цього розуміння, по-перше, держава ніколи не стане правовою й повноцінно розвиненою, по-друге, не зможе приєднатися до ЄС, де права людини є базовою цінністю.

Конституція України ввібрала в себе основні положення Загальної декларації прав людини й дає вичерпне розуміння основних прав людини. *Нерозуміння або небажання правоохоронними органами визнавати, що головним об'єктом їх діяльності є саме захист прав людини, включно з рівністю всіх перед законом, є базовою проблемою якості функціонування українських правоохоронців.* Решта проблем – корупція, посадові зловживання, злочинність тощо – виходить з низької культури розуміння або визнання прав людини.

²⁰ З офіційного сайту Внутрішніх військ України, <www.vv.gov.ua>.

Корупція. У рейтингу міжнародної організації *Транспаренсі Інтернешнел* у 2010 році Україна зайняла 134 місце за рівнем корупції серед 178 країн світу, набравши 2,4 бала з 10 можливих (результат нижче трьох балів розглядається цією організацією як «ганьба для нації»). В Україні найбільш корумпованими названо державні інститути – 28% (парламент – 25%, юстиція – 21%).

«Куратором» України у сфері боротьби з корупцією з боку ЄС є *GRECO* – Група держав проти корупції. У своєму відповідному антикорупційному звіті про Україну ця організація зазначає незадовільний стан у сфері боротьби з корупцією, інституційного та законодавчого забезпечення цієї боротьби. З огляду на це, *GRECO* виступило з рекомендаціями для України, котрі складаються з 25 пунктів. На сьогодні Україна виконала повністю 8 рекомендацій і частково – 17. Виконане лежить переважно у законодавчій площині.

У 2006 році, коли Україна приєдналась до *GRECO*, вона мала кращі показники: оцінку в 2,8 бала і займала 99-104 місце серед 163 країн світу, у яких здійснювалося дослідження. Несприятливими обставинами у боротьбі з корупцією є дублювання функцій правоохоронних органів. Наприклад, і прокуратура, і МВС, і СБУ борються з корупцією. Усі вони мають власні слідчі апарати. Крім того, слідство, котре перебуває в цих відомствах, не може бути незалежним за визначенням, оскільки посади керівників відомств є, головним чином, політичними та залежать від однієї посадової особи.

Невисокий рівень громадського контролю. Незважаючи на те, що дана проблема є предметом детального дослідження десятків українських і закордонних фахівців, *громадський контроль за правоохоронними органами в Україні як системне нормативне явище – майже відсутній*. А десятки розлогих досліджень поважними аналітичними центрами даної тематики є зайвим доказом того, що громадськість і правоохоронні органи існують у двох паралельних площинах. Створені при правоохоронних органах Громадські ради стали скоріше формальними і недієвими декларативними структурами, ніж засобами демократичного цивільного контролю.

Мілітаризація. Мілітаризація всіх правоохоронних структур дісталась Україні у спадок від тоталітарної держави СРСР, правляча партія котрої перебувала у перманентній війні з власним народом і як головний аргумент на користь власної правоти застосовувала грубу воєнізовану силу. Від каральних органів вимагалось бездумне виконання будь-яких наказів влади. Найкраще для цього підходили «люди в погонах».

І сьогодні низка українських правоохоронних органів має статус військового формування, проте офіцери цих органів не лише не мають військових одностроїв, але й не служили строкової служби в армії і часто не мають вогнепальної зброї. Очевидно, що антитерористичний підрозділ «Альфа» СБУ може мати статус військового формування, проте працівнику прес-служби, аналітику, фахівцю з комп'ютерних технологій військовий статус явно не потрібен. Однак, в сьогоднішніх умовах статус військовослужбовця є більш привабливим для потенційних претендентів на службу, оскільки ще зберігає певні соціальні бонуси, включно з можливістю порівняно раннього виходу на пенсію.

Відповідно – потрібно доплачувати співробітникам правоохоронних органів за військове звання, посаду, вислугу років тощо. Але сьогодні ця традиція, від якої не хочуть відійти правоохоронні органи, часто заважає правоохоронним органам підбирати на роботу громадян з адекватною освітою й розумовими здібностями. Наприклад, випускник з освітою «міжнародні відносини», котрий захоче служити в СЗРУ в підрозділі розвідки буде матеріально дискримінований порівняно з випускником будь-якого військового інституту, оскільки останній, щойно завершить навчання, уже матиме «5 років військової вислуги» й відповідну грошову надбавку. А випускник Київського інституту міжнародних відносин її не матиме.

Проблематика призначення керівництва. У практичній площині кожна зміна керівника правоохоронного органу на певний час блокує роботу всього органу. При цьому, майже завжди звільняються всі заступники. Часто – керівники департаментів, управлінь, а іноді навіть служб і відділів. Це негативно впливає на ефективність роботи через проблематичність збереження традицій, багаторічних оперативних напрацювань та стабільність оперативної роботи, оскільки правоохоронці, як і політики, починають жити від виборів до виборів та від зміни керівника до його чергової заміни.

Очевидно, що для ліквідації цього небезпечного явища слід ввести більш ефективні норми і обмеження на безпідставну «ротацію кадрів», ввести обов'язковість громадських (парламентських) слухань про причини заміни керівників, а також зобов'язати обидві сторони (того, кого призначають, і того, кого звільняють) дати вичерпні пояснення й власне бачення ситуації.

Означена проблема в практичній площині шкодить якості виконання правоохоронними органами своїх завдань. Проблема полягає у тому, що професійно неадекватний керівник часто віддає накази й розпорядження, які шкодять професійному виконанню відповідних правоохоронних завдань або навіть мають ознаки незаконних. За існуючого стану речей, розвідник або контррозвідник, отримавши таке розпорядження, не має жодних реальних можливостей захистити власну точку зору. Спроба захисту, як правило, завершується переходом оперативного працівника на іншу ділянку роботи (в інший підрозділ) із тавром «некерованого».

Саме про таке незаконне розпорядження з боку керівництва – «слідкувати за депутатами Верховної Ради України від опозиції, а також членами уряду від міністрів і вище», – у 2004 році в Берліні «Німецькій хвилі» публічно повідомив генерал-майор Валерій Кравченко.²¹ Показовим тут є факт, що більше ніхто з офіцерів безпеки СБУ за кордоном, як і з тих, що перебували в Україні й, напевне, знали про такі накази й розпорядження, не висловив незгоди зі злочинним розпорядженням керівництва. Виглядає так, що в системі органів держбезпеки був лише один принциповий офіцер, проти якого правоохоронні органи відразу ж порушили кримінальну справу (після обрання президентом Віктора Ющенка справу було закрито за відсутністю складу злочину).

Низький рівень соціального захисту та недофінансування правоохоронних органів. З уваги на особливості роботи правоохоронців і відповідні обмеження (неможливість займатись підприємництвом, брати участь у політичних партіях, професійний ризик тощо), звичайно, ця категорія громадян має бути належно соціально захищена. Приблизно так, як це робиться в країнах ЄС, де претендент на службу (роботу) в правоохоронний орган має реальний прогноз матеріального утримання й соціального захисту на весь час перебування на службі (роботі), а відповідний контракт закріплює ці прозорі й, головне, прогнозовані відносини між державою й громадянином.

Природно, що оплата працівників правоохоронних органів має бути такою, щоб, з одного боку, зацікавити потрібних претендентів, а з іншого, бути співмірною з матеріальним забезпеченням інших категорій працівників бюджетних установ. У разі ж, якщо держава з якихось причин не може забезпечити гідний рівень життя правоохоронців, слід переглянути завдання правоохоронних органів, звузити функції до необхідного мінімуму й відповідно зменшити кількість особового складу з одночасним збільшенням заробітної плати.

Відсутність системного реформування правоохоронних органів. Проблеми українських правоохоронних органів мають хронічний характер і, крім надмірної мілітаризації, відсутності дієвого демократичного контролю, недофінансування й неадекватного соціального захисту, пов'язані ще й з їх недосконалим нормативно-правовим забезпеченням,

²¹ <http://www.umoloda.kiev.ua/number/124/113/3959/>

існуючими загальними принципами вимог до роботи, контролю та якісного наповнення кадрами.

Про реформування правоохоронних органів говорять з перших років незалежності України й досі. Цій темі було присвячене не одне засідання Ради національної безпеки і оборони України. Неодноразово керівництво держави давало відповідні розпорядження. Проте суттєвих зрушень досі помічено не було. У країнське реформування, як правило, зводиться до структурного перетасовування та розділення на дрібніші структури тих самих структур і підрозділів із тими самими завданнями й повноваженнями. На думку фахівців, на сьогодні кількість окремих структур безпеки в Україні є найбільшою серед країн Європи і складає близько півтора десятки окремих структур (в основному – правоохоронних) з надмірно диверсифікованим підпорядкуванням.

Відомчі проблеми. *Органи прокуратури.* Звичайно, з точки зору вимог ЄС до прокуратури як ексклюзивно важливого інституту правоохоронних органів ключовим є питання корупції. Рівень корупції в державі є мірилом оцінки діяльності прокуратури, а рівень корумпованості самої прокуратури – прогнозом щодо вірогідного майбутнього і прокуратури і самої держави.

Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року визначає прокуратуру як єдиний у державі орган, що здатен контролювати Кабінет міністрів, міністерства, центральні й місцеві органи влади (ст. 1). Прокурори координують діяльність з питань боротьби зі злочинністю в органах внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органах (ст. 10). Повноваження прокурорів в Україні – величезні як для європейської держави. Вони можуть будь-куди й будь-коли заходити без спеціальних перепусток, проводити перевірки й вимагати будь-які документи включно з конфіденційною інформацією приватних банків про фінансові операції або рахунки вкладників (ст. 20).

Таким чином, майже все, що в Україні розходиться з законом, уся корупція, усі порушення прав людини й нерозкриті злочини нормативно належать до відповідальності насамперед органів прокуратури.

На відміну від Президента і Верховної Ради, громадськість в Україні не має механізмів контролю за прокуратурою, окрім оприлюднення відомої тематичної інформації в Інтернеті й ЗМІ. Час від часу, як правило, в Інтернет-виданнях з'являються «живі» матеріали про діяльність прокуратури, котрі, в разі, якщо вони правдиві, наприклад, дані про політизацію чи зловживання службовим становищем, випадки відсутності реагування на злочинні дії, або інформація про нерухомість деяких прокурорів за кордоном, є поясненням того факту, чому громадяни України прокуратурі не довіряють. За даними соціологічного дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив, у лютому 2011 року органам прокуратури повністю або частково довіряли лише 17% населення, що є в даному дослідженні найнижчим показником серед правоохоронних органів.²²

Міністерство внутрішніх справ України. До ключових відомчих проблем належить порушення прав людини, корупція, виконання політичних або комерційних замовлень злочинного характеру, участь у злочинних угрупованнях, вчинення злочинів різного характеру й масштабу, несумлінне виконання службових обов'язків.

Рівень довіри населення до правоохоронців – барометр, який показує реальний стан речей у державі у сенсі забезпечення основних прав і свобод. Так, за даними соціологічного опитування Центру Разумкова, у жовтні 2009 року, «повністю підтримували дії міліції 5,3%

²² http://parlament.org.ua/upload/docs/Omnibus_2_2011.pdf

опитаних громадян».²³ За соціологічними дослідженнями Лабораторії законодавчих ініціатив, у лютому 2011 року повністю або частково міліції довіряло 17,4% українців.²⁴

Правоохоронні органи в цілому й особливо структури, котрі забезпечують громадський порядок, у Європі традиційно послуговуються довірою населення й мають відповідну підтримку. Так, за дослідженнями європейських соціологічних служб, «загалом понад 60 % населення країн Західної Європи довіряє поліцейському: у Фінляндії – 90 %, Швеції та Данії – 85 %, Швейцарії – 80 %, Німеччині – 78 %, Великобританії – 76 %, Італії – 79 %, Австрії – 76 %, Нідерландах – 74 %, Іспанії та Бельгії – 73 %, Франції – 63 %, Греції – 60 %».²⁵

В Україні ж у 2010 році, порівняно з 2009, на 30% збільшилась кількість кримінальних злочинів. На 52% збільшилась кількість нерозкритих злочинів.²⁶ Природно, це не сприяє росту довіри населення до правоохоронних органів та інтеграції України в ЄС. Адже успішно боротися зі злочинністю європейськими методами за такої низької підтримки громадян практично неможливо, і на цю проблему також потрібно звернути увагу при вирішенні спільних завдань між правоохоронцями України та ЄС, зокрема, напередодні Чемпіонату Європи з футболу у 2012 році.

Аналіз інформації про роботу міліції в ЗМІ переповнений негативом приблизно такого характеру:

1. Приміщення міліції перетворюються на катівні. Чимало випадків знущання офіцерів і сержантів МВС над затриманими і підозрюваними відомі ЗМІ. По багатьох випадках було винесено справедливі рішення судів. В тому числі – Європейського суду з прав людини. У багатьох випадках громадяни, затримані правоохоронцями, беззахисні, гинули від, як правило, гуртових побойів правоохоронців. Вже за перші три місяці 2011 року в установах МВС загинуло 15 осіб, про це повідомляє Харківська Правозахисна група. І це далеко не повний перелік загиблих, а тільки та інформація, яка потрапила до публічної сфери.²⁷

За даними «Міжнародної амністії», лише за період від січня до жовтня 2009 року неурядовими правозахисними організаціями було зафіксовано до 200 скарг на тортури й інші жорстокості, переважно, з боку української міліції. У звіті наводяться конкретні випадки численних тортур міліції проти незаконно ув'язнених і наголошується, що у жодному випадку не було відкрито кримінальних проваджень проти ймовірних порушників закону із числа міліціонерів.

Як нещодавно повідомив Генеральний прокурор України Віктор Пшонка, лише за останні два роки зареєстровані понад 13 тисяч заяв і повідомлень про катування та інше жорстоке поводження з людьми в органах внутрішніх справ.²⁸

2. На базі підрозділів МВС неодноразово створювалися злочинні угруповання. Наприклад, декілька років тому у Києві та Київській області діяло *міліційне* злочинне угруповання, котре спеціалізувалося на викраденні людей і вимаганні за них викупу. Причому, незалежно від викупу, жертв завжди вбивали. У банді «професійно» об'єдналися співробітники УБОП, кримінального розшуку, візуального спостереження, слідчого управління й представник управління кадрів.²⁹ Оприлюднювалася інформація про подібні

²³ http://www.golosua.com/ru/main/article/politika/20100607_nova-miliciya

²⁴ http://parlament.org.ua/upload/docs/Omnibus_2_2011.pdf

²⁵ http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/usoc/2005_4/13-21.pdf

²⁶ <http://www.zn.ua/newspaper/articles/75324#article>

²⁷ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/3541784.html>

²⁸ <http://www.radiosvoboda.org/content/news/3541845.html>

²⁹ <http://www.zn.ua/newspaper/articles/75324#article>

угруповання з числа діючих та звільнених співробітників МВС в Донецькій та інших областях України.

3. Розповсюджена думка про те, що посади в МВС продаються й купуються. Закриття, а іноді й відкриття кримінальних справ, залежно від обставин та вірогідного покарання, в багатьох випадках мають грошову ціну.

4. Про високий рівень корумпованості співробітників державної автоінспекції, крім загальновідомого негативу в суспільстві, можна сказати, що вони є певним мірилом «рівності» МВС у ставленні до громадян. Для того, щоб не створювати «незручностей» (правомірної зупинки за порушення Правил дорожнього руху) для представників влади, їх заможних утримувачів, членів родин, помічників тощо, співробітникам ДАІ роздавали списки з номерами автомашин, на власників яких нібито не поширюються правила дорожнього руху. Наприклад, у роз'яснюючих документах по Одеській області «недоторканні» у частині «правоохоронці» це – прокурори й керівники міліції.³⁰

Водночас, за умов якісного менеджменту, частина українських міліціонерів переважно не керівного складу могла б продовжити правоохоронну службу в новій реформованій структурі, подібній до міністерств внутрішніх справ держав-членів ЄС.

Служба безпеки України. До ключових проблем СБУ можна віднести неякісність нормативно-правової бази відомства, недостатній освітній, моральний та патріотичний рівень особового складу, низьку інтегрованість у суспільство, нездатність ефективно працювати за умов відкритого демократичного суспільства.

Ключовою й особливою (видовою) внутрішньою проблемою СБУ є її нормативно-правова база. Переважна більшість нормативної бази СБУ має гриф «Цілком таємно». Решта – «Таємно» або «Для службового користування». Тому доводиться обмежуватися лише узагальненнями й порівняннями.

Накази Голови СБУ – це, власне, регламентування кожного кроку оперативного або іншого співробітника. Тому їх значення й роль у роботі спецслужби переоцінити важко. Вся щоденна робота працівника СБУ контролюється керівництвом та низкою контролюючих органів на предмет «дотримання наказів». Власне, вся служба впродовж років перетворюється на боротьбу за дотримання наказів, суть котрих полягає у правильному веденні справ. Очевидно, що це – прямий і безпосередній спадок колишнього радянського КДБ, який інспекторські підрозділи, починаючи з 1991 року, просто переписують з невеликими змінами. Філософія наказів СБУ полягає в тому, що суспільство, в котрому працює спецслужба, апіорі вороже. У нього, суспільство, потрібно таємно проникати. Проникати шляхом залучення до конфіденційної співпраці якомога більшої кількості громадян України. Залучати на основі заведення справ на громадян, суттю яких є пошук «компрометуючого матеріалу», і т.д. На думку одного оперативного працівника, котрий працював у СБУ з перших днів його утворення, комплекс внутрішніх наказів цього відомства іноді нагадує «нормативно-правову базу радянської спецслужби 50-х років минулого століття для роботи в умовах Західної України в сільській місцевості». Справедливість такого судження було ще раз підтверджено під час події, яка трапилася у Львові у 2010 році, коли до ректора Українського католицького університету Бориса Гудзяка прийшов оперативник СБУ з пропозиціями (а скоріше – вимогами) забезпечити політичний контроль над студентами.

Проте СБУ визнає правомірність зближення відомства з реаліями Європейського Союзу. На відомчому сайті можна прочитати: «На виконання **стратегічного курсу України на європейську інтеграцію** СБ України: здійснюється міжнародне співробітництво з країнами ЄС з протидії міжнародному тероризму, розповсюдженню зброї масового знищення, організованій злочинності, незаконній міграції, торгівлі людьми, кіберзлочинності

³⁰ <http://www.pravda.com.ua/news/2011/02/22/5945011/>

та іншим загрозам національній та міжнародній безпеці; імплементуються положення **Порядку денного асоціації Україна – Європейський Союз**; виконуються заходи **Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки...**» Можливо, що в питаннях, задекларованих у означених вище документах, і є якісь позитивні результати, але про них мало відомо.

СБУ є національним правоохоронним органом, уповноваженим головним чином на боротьбу з протизаконною діяльністю на території України іноземних розвідок, з корупцією у владі та з тероризмом. Це – основні три напрямки оперативної роботи спецслужби, котрі зосереджені в кількох оперативних департаментах. Решта підрозділів мають контролюючі, забезпечувальні та обслуговуючі функції.

СБУ, по суті, у першу чергу є національним контррозвідувальним органом. Методи і способи роботи на інших, крім власне контррозвідки, ділянках – тероризм, корупція, організована злочинність – є такими ж контррозвідувальними: конфіденційне (агентурне або технічне) проникнення у «вороже» (або, просто, потенційно небезпечне) середовище з метою отримання оперативно значимої інформації про злочинні наміри, загрози та ін. Всього до компетенції СБУ віднесено приблизно півтора десятки статей Кримінального кодексу.

Достовірно невідомо, яку загрозу українській національній безпеці представляють країни ЄС та громадяни, котрі підтримують якісь відносини з дипломатами цих посольств, або чи є така загроза з боку Російської Федерації. Проте, після нещодавньої зміни керівництва країни та спецслужби, спостерігають ознаки того, що СБУ стало більш прихильним до східного сусіди і менш прихильним до країн ЄС. Зокрема, з приходом до керівництва СБУ Валерія Хорошковського, котрому, за даними німецького видання *Die Welt*, близькі інтереси РФ³¹, ситуація помітно змінилася. Безперечно, національна контррозвідка, яка допускає різкі коливання пріоритетів в залежності від зміни керівництва, не може сприяти європейській інтеграції державі, оскільки сама держава, за умов такого контррозвідувального забезпечення, стає джерелом небезпеки.

Одним із перших кроків після зміни влади в країні і зміни керівництва національної спецслужби стала передача російській стороні громадянина РФ Володимира Носкова, полковника ФСБ, котрого було заарештовано українськими правоохоронцями на території України у 2009 році й обвинувачено в тяжких злочинах.³²

Доволі провокаційним перед візитом Президента України у ФРН за сприяння СБУ виглядало затримання на українському кордоні на 10 годин керівника українського відділення німецького Фонду Конрада Аденауера Ніко Ланге. У цей же період інший німецький журналіст Конрад Шуллер скаржився на провокаційне візуальне спостереження контррозвідки та опитування його контакторів із числа громадян України. На думку фахівців з діяльності спецслужб, такі речі можуть бути пов'язані лише з одним – скомпрометувати чинне українське керівництво перед одним із лідерів ЄС – ФРН з метою недопущення зближення України з ЄС.

Цілком імовірно, що, з огляду на те, що російська сторона була незадоволена оприлюдненням правди про Голодомор та геноцид українців, СБУ було закрито українські архіви КДБ. Вірогідно, у цьому ж контексті СБУ було затримано й директора музею-меморіалу у Львові «Тюрма на Лонцького» Романа Забілого, котрий збирався оприлюднити матеріали про звірства більшовицького режиму проти українців.

31 Див.: Леся Дубенко. «Співробітництво України та Росії просуває Хорошковський - німецькі ЗМІ». *Голос UA*, 03 березня 2011 р., <http://www.golosua.com/ua/main/article/politika/20110302_sotrudnichestvo-ukrainyi-i-rossii-prodvigaet-horoshkovskiy-nemetskie-smi>.

32 Детальніше про цю історію див.: Юрій Бутусов, «Ліквідація. Історія провалу російських спецслужб в Україні», *Дзеркало Тижня*, 13 лютого 2010 р.

Цілком очевидно, що інтегруючись у ЄС, СБУ слід відмовитись від спадщини КДБ – припинити захищати імідж радянської спецслужби і пріоритетно забезпечувати інтереси громадян України і держави Україна, а не когось із ситуативних партнерів.

СБУ безпосередньо відповідальна за «іноземні механізми втручання у внутрішні справи та вплив на внутрішньополітичну ситуацію в Україні», проте іноді виглядає так, що спецслужбі простіше й *звичніше* боротися з «українським націоналізмом», ніж протистояти іноземному втручання. Українська контррозвідка декларує бажання стати інтегрованою частиною європейського безпекового простору, але сьогодні на території України допускається вільне викрадення та переправлення в іншу державу іноземного громадянина (як це трапилося із палестинцем Діралом Абусісі), на якого на території України поширювалися всі законні права і свободи.

Якщо коротко оцінити кадрову політику СБУ, оскільки особовий склад – це головний ресурс спецслужби, і якраз його якість визначає міру готовності правоохоронного органу до євроінтеграції, то, на жаль, іноді здається, що система підбору на службу до СБУ, котра в усій своїй основі залишилася прообразом системи підбору в КДБ СРСР, відсторонює особистості, лояльні насамперед до закону та громадських інтересів, а не до наказів керівництва і політичних змін. Очевидно, що за збереження такої спадщини радянського КДБ Служба безпеки буде скоріше стримуючим чинником на шляху української інтеграції в Європейський Союз.

Наприкінці слід відзначити, що на сьогодні найбільшого реформування з точки зору придатності до функціонування за умов інтеграції України в ЄС потребують так звані власне правоохоронні органи: прокуратура, МВС і СБУ. Потрібно змінити парадигму про те, що правоохоронні органи в Україні сьогодні – це органи переважно карального призначення. Можливо, саме ця обставина і є однією з базових причин відсутності в Україні ефективної системи захисту основних прав і свобод громадян, низького рівня боротьби зі злочинністю і корупцією.

Загальні висновки й рекомендації

Аналіз потенціалів інтеграції України в ЄС у сфері безпеки експертами ЦДАКР загалом засвідчує їх контрверсійний характер. Масштаби і різноманітність проявів безпекової взаємодії між Україною та ЄС дають багато прикладів як для оптимізму, так і для песимізму. Сьогодні одночасно спостерігаються дві протилежні тенденції – розширення безпекового діалогу між Україною та ЄС, поглиблення стосунків і успіхи на окремих напрямках співробітництва у оборонній та правоохоронній сферах, і, в той же час – поглиблення розриву між європейськими ціннісними стандартами (з питань забезпечення верховенства права, захисту прав і свобод людини, дотримання базових принципів ринкової економіки, таких як свобода підприємництва, захист власності і інвестицій тощо), та практикою сьогодення в Україні.

З одного боку, можна говорити про наявність декларованої єдності між владою і народом України щодо європейського напрямку інтеграції України. Проводиться певна робота по лінії міністерств і відомств по впровадженню стандартів ЄС у чинне законодавство України, розвивається взаємодія у сфері безпеки з питань врегулювання криз, оборонного співробітництва, миротворчої діяльності, спільних розробок зброї та військової техніки, боротьби з транскордонною злочинністю та піратством.

Однак, з іншого боку, знижується довіра населення до влади, яка відповідає за успіх євроінтеграції, згортаються важливі й апрацьовані контакти військово-технічного співробітництва між окремими країнами ЄС та Україною, залишається неприйнятно низьким рівень фінансування потреб безпеки, спостерігаються різкі коливання державної політики України у сфері безпеки між інтересами інтеграції до ЄС та інтересами співробітництва з Росією, знижується рівень довіри іноземних інвесторів, погіршуються міжнародні рейтинги України за показниками демократичності, боротьби з корупцією та свободи підприємницької діяльності.

При цьому, слід зважати й на те, що і сам ЄС на сьогодні ще не став потужною регіональною безпековою структурою і має власні проблеми із забезпеченням готовності захищати й підтримувати задекларовані європейські демократичні цінності.

З огляду на зазначене та ґрунтуючись на результатах цього дослідження експерти ЦДАКР для підвищення ефективності використання потенціалів інтеграції України й ЄС у сфері безпеки пропонують наступні рекомендації:

ДЛЯ ЄС:

1. В проекті *Угоди про асоціацію* суттєво посилити і конкретизувати зміст розділів про співробітництво з питань безпеки та з питань забезпечення основоположних європейських цінностей демократії та ринкової економіки.
2. Запровадити системні рамки співробітництва у сфері безпеки з країнами-нечленами ЄС – на зразок Програми НАТО «Партнерство заради миру».
3. Активніше розвивати програми допомоги з боку ЄС для потенційних партнерів у сфері безпеки з питань розвитку можливостей, в яких заінтересований ЄС, особливо у правоохоронній сфері.
4. Запровадити під егідою ЄС спільні з партнерами навчання з оборонної та безпекової тематик.
5. Розширити програми навчання, стажування та взаємного обміну між правоохоронцями України та країн ЄС.
6. Диверсифікувати підходи з питань військово-технічного співробітництва з Україною шляхом посилення акценту на організацію сільних підприємств і

спільних виробництв, створення привабливих інвестиційних і офсетних умов, передачу на територію України технологій виробництва вузлів і агрегатів для комплектації систем озброєнь.

ДЛЯ УКРАЇНИ:

1. Визнати наявність неприйнятно великих ціннісних розбіжностей між ЄС і Україною – між європейськими стандартами демократії та ринкової економіки і сьогоднішніми реаліями в Україні – і вжити системних заходів для їх подолання (забезпечення верховенства права, боротьби з корупцією, гарантії прав власності, подолання прірви між бідністю багатьох і кричущими розкошами небагатьох, тощо).
2. Більш чітко визначити відповідальних урядових координаторів з питань інтеграції України та ЄС у сфері безпеки та їх повноваження.
3. Відмовитись від практики розділення оборонного бюджету України на загальний та спеціальний фонди (ліквідувати спецфонд).
4. Вдосконалити правові та фінансові механізми забезпечення швидкого реагування виділених сил та засобів для участі у операціях ЄС.
5. Суттєво збільшити рівень державного оборонного замовлення.
6. Прискорити впровадження нормативно-правової бази для реалізації офсетних угод, а також для більш ефективного й доцільного акціонування і приватизації оборонних підприємств.
7. Чітко визначитися щодо єдиного координатора ОПК, що взяв би на себе питання розподілу державного оборонного замовлення й імпорту оборонних технологій.
8. Активізувати реформи у секторі безпеки і оборони в напрямі досягнення європейських стандартів, зокрема – почати системну роботу з демілітаризації правоохоронних органів, збільшити фінансування сектору безпеки і оборони, підвищити рівень соціального забезпечення військовослужбовців та співробітників правоохоронних органів тощо.
9. Прийняти закон про військово-технічне співробітництво.
10. Підвищити рівень парламентського та громадського контролю за експортом товарів військового призначення та послуг.
11. Підвищити рівень парламентського та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів та розвідки. Створити окремий комітет Верховної Ради України з питань контролю за розвідувальними службами.

Київ, травень 2011 р.