



РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

РІЧНОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРОГРАМИ

СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА–НАТО НА 2016 РІК

ІНСТИТУТ ЄВРО-АТЛАНТИЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА
КИЇВ - 2017

**Результати громадського моніторингу
РІЧНОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРОГРАМИ
СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА–НАТО
НА 2016 РІК**

Інститут Євро-Атлантичного співробітництва
та консорціум незалежних експертів

Київ - 2017

Результати громадського моніторингу Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік

Даною публікацією Інститут Євро-Атлантичного співробітництва продовжує діяльність з громадського контролю за виконанням Річних національних програм (РНП) – документів, що, починаючи з 2009 року регламентують процес наближення України до критеріїв членства в Північноатлантичному Альянсі. Предметом даного аналізу є виконання РНП на 2016 рік (РНП-2016).

Керівник експертної групи: Олександр Сушко, науковий директор ІЄАС.

Менеджер проекту: Антон Писаренко

Автори: Олександр Сушко, Ігор Козій, Володимир Горбач, Леонід Поляков, Володимир Огрязко, Анна Коваленко, Роберт Хорольський.

Проект здійснено за сприяння Центру інформації та документації НАТО в Україні.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
ОСНОВНІ ВИСНОВКИ	8
ЗМІСТ ТА ФОРМАТ РНП-2016	10
РОЗДІЛ I. ПОЛІТИЧНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ	12
1.1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА	12
1.1.1. Демократичні реформи	12
1.1.1.1. Конституційна реформа	12
1.1.1.2. Реформа виборчого законодавства	13
1.1.2. Права людини	14
1.1.3. Свобода слова та інформаційна політика	15
1.2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА	16
1.2.1. Реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів	16
1.2.2. Запобігання та протидія корупції	18
1.3. ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ	19
1.3.1. Енергетична безпека	20
1.4. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА	21
1.4.1. Інтеграція до Європейського Союзу	21
1.4.2. Співробітництво з НАТО у сфері підтримання безпеки євроатлантичного простору. Участь у міжнародних операціях з підтримання миру під егідою ООН	21
1.4.3. Контроль над озброєнням, нерозповсюдженням зброї масового знищення. Державний експортний контроль	22
1.4.4. Боротьба з тероризмом	23
1.5. Інформування громадськості про співробітництво України з НАТО	24
1.6. Підготовка фахівців з питань співробітництва України з НАТО	25
1.7. Забезпечення національного представництва в органах НАТО	25
РОЗДІЛ II. ОБОРОННІ ТА ВІЙСЬКОВІ ПИТАННЯ	26
2.1. ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	26
2.1.1. Стратегія національної безпеки України	26
2.1.2. Управління національною безпекою і обороною України. Реагування на кризові ситуації .	27
2.1.3. Реформування сектору безпеки і оборони	27

2.1.4. Здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України	28
2.1.5. Реформування військових формувань та інших складових сектору безпеки і оборони України	29
2.1.5.1. Реформування Служби безпеки України	29
2.1.5.2. Розвиток Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) та реконструкція державного кордону	32
2.1.5.3. Єдина система цивільного захисту	33
2.1.5.4. Створення, становлення та розвиток Національної гвардії України (далі – НГУ)	35
2.2. РЕФОРМУВАННЯ СИЛ ОБОРОНИ	36
2.2.1. Національна система оборонного планування	36
2.2.2. Зв'язки з урядом, парламентом, засобами масових комунікацій та громадськістю	37
2.2.3. Плани реформування і розвитку Збройних Сил України (далі – ЗСУ)	37
2.2.4. Плани реформування ЗСУ на 2016 рік	38
2.2.5. Удосконалення системи військового управління та зв'язку	39
2.2.6. Нарощування боєздатності ЗСУ	40
2.2.7. Удосконалення систем матеріально-технічного та медичного забезпечення ЗСУ	40
2.2.8. Підтримання у боєздатному стані, модернізація і оновлення озброєння та військової техніки	41
2.2.9. Підвищення ефективності системи кадрового менеджменту. Продовження процесу професіоналізації ЗСУ	42
2.2.10. Удосконалення системи військової освіти та підготовки професійних кадрів	42
2.2.11. Удосконалення системи підготовки військ та забезпечення їхньої взаємосумісності	43
2.2.12. Забезпечення соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей	43
2.2.13. Захист навколишнього природного середовища у військовій сфері	44
2.2.14. Утилізація надлишкових і непридатних боєприпасів	44
РОЗДІЛ III. РЕСУРСНІ ПИТАННЯ	44
Розділ IV. ПИТАННЯ БЕЗПЕКИ	46
РОЗДІЛ V. ПРАВОВІ ПИТАННЯ	48

ВСТУП

Дане дослідження є результатом співпраці незалежних експертів, які восени 2016 року створили під егідою Інституту Євро-Атлантичного співробітництва консорціум з громадського моніторингу виконання Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік (далі – РНП-2016).

До експертної групи увійшли Володимир Огризко, колишній Міністр закордонних справ України; Леонід Поляков, колишній заступник Міністра оборони України, знаний у минулі роки завдяки роботі керівником військових програм Центру Разумкова; відомий фахівець з міжнародного права, давній партнер ІЄАС Роберт Хорольський; молодий незалежний експерт Ганна Коваленко, а також фахівці Інституту – Ігор Козій, Володимир Горбач та Олександр Сушко.

Методологія проекту була підготовлена на основі попередніх циклів моніторингу Річних національних програм, здійснених Інститутом у 2009-2011 роках, а також розроблених експертами ІЄАС рекомендацій щодо розробки та реалізації Річних національних програм (згадані дослідження доступні на веб-сайті ІЄАС)¹.

Доступ до відповідної інформації мав вирішальне значення як для змістовного успіху даного проекту, так і загалом для підтримання довірчої співпраці між державою та громадськими організаціями заради євроатлантичної інтеграції України. В ході виконання дослідження ІЄАС надіслав більше 130 запитів до органів виконавчої влади в Києві та регіонах,

які є відповідальними або беруть участь у виконанні заходів, передбачених РНП-2016. Не всі адресати запитів надіслали відповіді, не всі отримані відповіді були змістовно рівноцінними.

Найбільш цінну інформацію для даного проекту містили відповіді на запити, що надійшли від Міністерства оборони України, Ради національної безпеки та оборони України, Міністерства внутрішніх справ України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Вагомою також стала інформація, надана Національною Гвардією України, Генеральним штабом Збройних сил України, Міністерством закордонних справ України, Національним агентством України з питань державної служби, Міністерством соціальної політики України та Міністерством інформаційної політики України.

ІЄАС вітає зростання інтересу виконавчої влади до участі громадянського суспільства в процесі розробки, впровадження та контролю за виконанням РНП, виявлені протягом 2016 року, зокрема, Офісом віце-прем'єра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Іванни Климпуш-Цинцадзе, та розраховує на подальший розвиток культури публічної політики у політико-безпековій сфері та загалом у контексті наближення України до стандартів НАТО.

*Олександр Сушко,
Антон Писаренко
ІЄАС*

¹ Рекомендації щодо розробки та реалізації Річних національних програм (на основі досвіду РНП-2009 та 2010). – Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2011 р., <http://ieac.org.ua/public/item/4-rekomendatsii-shchodo-rozrobky-ta-realizatsii-richnykh-natsionalnykh-prohram-na-osnovi-dosvidu-rnp2009-ta-2010>

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Процес підготовки та виконання Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік (далі – РНП-2016) віддзеркалює перехідний характер усієї політики України стосовно НАТО, що містить у собі як неодноразово задеклароване прагнення стати у майбутньому членом Альянсу (до 2010-го та після 2014-го років), так і певну спадщину часів президенства Януковича, коли на зміну євроатлантичній інтеграції прийшла позаблоковість та «співробітництво з НАТО». Термін «співробітництво з НАТО», впроваджений у РНП у 2010-му році, міститься в заголовку РНП-2016, незважаючи на офіційну відмову від політики «позаблоковості».

Досі бракує правової визначеності щодо кінцевої мети співпраці (інтеграції) з НАТО. Згідно чинної редакції Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", такою метою є "поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства у цій організації". Досі існують розбіжності у тлумаченні того, чи є таке формулювання еквівалентним чіткому наміру стати членом Альянсу.

Внаслідок зазначеної невизначеності в Україні тривають дискусії, в тому числі і серед незалежних експертів – чи далі розвивати РНП як алгоритм підготовки України до членства в Альянсі із відповідними зобов'язаннями української сторони на основі політичних, економічних, безпекових, військових та правових критеріїв членства; чи як план двосторонньої співпраці між Україною та НАТО, де акцент робиться на спільній діяльності двох сторін (таких як військові навчання, підготовка кадрів, постачання техніки тощо).

Сторонам (Україні та НАТО) необхідно внести ясність щодо стратегічної мети співробітни-

цтва, а також щодо призначення (отже і змісту) РНП в умовах, що змінюються, забезпечивши належний рівень публічної комунікації.

Процес розробки РНП-2017 року, який тривав паралельно із підготовкою даного дослідження, засвідчив врахування державою частини раніше висловлених пропозицій з боку організацій громадянського суспільства. До підготовки нового документу були значно ширше залучені неурядові організації та незалежні експерти. РНП-2017 була затверджена Кабінетом Міністрів України 2 лютого 2017 року і подана Президенту разом з відповідним проектом Указу. Документ отримав назву «Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік». Таке формулювання відповідає укладеній у 2008 році Декларації про доповнення Хартії про особливе партнерство між Організацією Північно-Атлантичного договору та Україною. Вона визначає, що саме «Для сприяння продовженню реформ в Україні та відповідно до всіх складових рішення, прийнятого на зустрічі Міністрів закордонних справ Альянсу в грудні 2008 року, під егідою Комісії Україна – НАТО, Україною розроблятимуться Річні національні програми.»

Призначення у квітні 2016 року Віце-прем'єра з європейської та євроатлантичної інтеграції Іванни Климпуш-Цинцадзе стало важливим кроком уперед у забезпеченні координації роботи, в тому числі у плануванні та виконанні РНП. Цілком послідовним кроком стало також створення у липні 2016 року Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України під егідою профільного віце-прем'єра. Втім необхідні подальші кроки для впровадження єдиного механізму, який направляв би і забезпечував ефективне планування та реалізацію реформ в сфері національної безпеки та оборони.

Експерти Консорціуму єдині в тому, що для забезпечення більшої практичної цінності РНП, надалі вона мала би бути:

- спільним інтелектуальним продуктом Україна – НАТО;
- мати перелік чітких завдань з позначенням часу їхнього виконання, виконавців та відповідного ресурсного забезпечення, а також зрозумілі показники ефективності;
- відповідати на питання, у який спосіб виконання РНП допоможе Україні наблизитися до критеріїв членства в НАТО.

Процес планування РНП на прикладі РНП-2016 засвідчує наявність прогалин, які характерні для всіх розділів РНП. Кількість середньострокових цілей часто є більшою за кількість пріоритетних завдань, що є не виправданим. Середньострокові цілі нерідко виглядають штучно створеними для РНП і не відповідають формулюванням, що містяться в основних середньострокових планувальних документах (програмах) держави та уряду. Необхідно забезпечити системний змістовний зв'язок між РНП та іншими офіційними планувальними документами.

Наприклад, у сфері оборони середньострокові цілі на даному етапі мають спиратися на формулювання, що містяться у Додатку 1 до Стратегічного оборонного бюлетеня. Пізніше, після набрання чинності очікуваної у 2017 році Програми реформування ЗСУ на 2017-2020 роки, відповідні цілі можуть бути скориговані.

Пріоритетні завдання на рік є логічним продовженням виконання визначених РНП цілей, їх виконання залежить від бюджетного планування та цілком узгоджується з ним. Пріоритетні завдання визначаються відповідною державною установою, яка отримує для цього бюджетне забезпечення. Основні заходи спираються на відповідне бюджетне планування і мають бути спрямовані на виконання пріоритетних завдань.

Досвід впровадження РНП-2016 засвідчує наступні потреби:

- Планувати РНП від більшого до меншого, переходити від довгострокових планів

до короткострокових. Потрібно розмежувати завдання за ступенем важливості.

- Вдосконалити комунікацію з персоналом, задіяним до планування і впровадження РНП в різних державних органах, запровадити регулярні курси підвищення компетентності, тренінги та координаційно-методичні зустрічі за участі фахівців, які безпосередньо залучені до процесу формування та виконання програми, за сприяння відповідних спільних програм Україна-НАТО та окремих країн-членів НАТО. Зокрема, необхідно забезпечити професійну підготовку спеціалістів на предмет визначення середньострокових цілей, завдань та заходів із врахуванням ресурсних можливостей відомства, а також механізмів моніторингу та оцінки виконання середньострокових цілей, завдань і заходів.

- Забезпечити якісне узгодження процесів планування заходів РНП із плануванням відповідної консультативної та технічної допомоги.

- Забезпечити гармонізацію змісту РНП та відповідних державних та відомчих програм, інтегрувати роботу над РНП у відповідну роботу над щорічними планами роботи міністерств та відомств.

- Використовувати РНП як інструмент міжвідомчої координації сил та органів безпеки, оборони, правопорядку.

РНП має бути частиною комунікаційної роботи з суспільством. Виконання РНП та впровадження ухваленої Кабінетом Міністрів у грудні 2016 року Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2017-2020 роки має координуватися з єдиного центру і бути організаційно та змістовно взаємопов'язаним.

Враховуючи вагоме суспільне значення РНП, що безпосередньо стосується прав і обов'язків громадян, необхідно проводити обов'язкове громадське обговорення її змісту на тому етапі, коли можливе внесення змін і доповнень в документ.

ЗМІСТ ТА ФОРМАТ РНП-2016

РНП є офіційним політико-планувальним документом України, спрямованим на досягнення країною євроатлантичних стандартів демократичного управління, верховенства права, проведення комплексних реформ військово-безпекового сектора у відповідності до стандартів НАТО. РНП розробляється органами виконавчої влади у тісній співпраці з Альянсом, її виконання здійснюється Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади, у деяких випадках – у співпраці з організаціями громадянського суспільства.

До кожної РНП розроблявся і ухвалювався відповідний План заходів.

Зміст та формат РНП-2016 має своєрідний «гібридний» характер. З одного боку, сам формат успадкований від своєї первісної версії РНП зразка 2009 року, наданого Україні за наслідками Бухарестського (2008) Саміту НАТО як фактично заміник Плану дій з набуття членства-ПДЧ, і спрямований на досягнення критеріїв членства. З іншого боку, до 2016 року включно формат РНП зберігав деяку змістовну спадщину часів президенства Януковича, коли курс на членство в Альянсі був замінений на позаблоковість і «співробітництво з НАТО».

Річні національні програми були невід'ємним елементом усіх ПДЧ, що надавались країнам-кандидатам до Альянсу. Тож надання РНП без ПДЧ у 2009 році розглядалось як форма тимчасового компромісу – до того часу, коли і країни-члени НАТО досягнуть консенсусу щодо майбутнього членства України, і сама Україна подолає свою невизначеність. Таким чином РНП мала той самий зміст, що і РНП для країн-кандидатів, але без формальної «обгортки» ПДЧ. Неодмінною умовою такого формату було офіційно заявлене і закріплене прагнення самої країни до набуття членства в Альянсі.

Ситуація змінилася у 2010 році, коли з приходом до влади президента Януковича Україна відмовилась від курсу на членство в НАТО і проголосила «позаблоковість», що отримала своє закріплення в законодавстві України. Тоді відбулася корекція формату РНП – не бажаючи відмовлятися від даного формату загалом, українська сторона вихлостила цілепокладання документу – замість спрямування на досягнення критеріїв членства, РНП стала документом «співробітництва Україна-НАТО», без визначення кінцевої мети. Відповідно відбулася корекція змістовного наповнення документу – з нього були вилучені положення, які трактувалися як такі, що безпосередньо спрямовані на набуття членства і втрачають сенс за умов «позаблоковості».

Така ситуація тривала до 2014 року, коли внаслідок перемоги Революції Гідності та початку російської агресії з анексією Криму та гібридною війною на Донбасі відбулася зміна політичного курсу і Україна відновила деякі елементи курсу на членство в НАТО. Втім, зміни, внесені в українське законодавство у 2014 році, залишили простір до непевності.

Згідно з чинною (з 2014 року) редакцією Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" (Стаття 11) метою України є "поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства у цій організації". Чинна Стратегія Національної безпеки України (Стаття 4.7) говорить про мету "приєднання до загальноєвропейської системи безпеки, основу якої становить НАТО". І хоча всі згадки про "позаблоковість" нині вилучені з українського законодавства, партнери України в Альянсі не вважають такі формулювання повністю екви-

валентними офіційному прагненню до членства. Як наслідок, сторона НАТО у своїх документах щодо України (зокрема, у декларації Варшавського саміту 2016 року) уникає прямого згадування питання членства України, на відміну від Грузії, яка продовжує однозначно наполягати на перспективі членства. Відповідно, бракує ясності і з кінцевим призначенням самої РНП.

Ця невизначеність станом на 2016 рік відображена навіть у назві документу. Якщо перша РНП на 2009 рік мала назву згідно Указу Президента – «*Річна національна програма на 2009 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору*», то досліджувана нами в рамках даного аналізу РНП-2016 має назву «*Річна національної програма*

співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік».

Лише при підготовці РНП-2017 року, проект якої був затверджений Кабінетом Міністрів України 2 лютого 2017 року, було певною мірою змінено методологічні підходи, і новий документ отримав назву «*Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік*» (Аналіз даного документа не є предметом цього дослідження. Станом на дату виходу нашої публікації РНП-2017 ще не набула чинності).

Сторонам (Україні та НАТО) необхідно внести ясність щодо стратегічної мети співробітництва, а також щодо призначення (отже і змісту) РНП в умовах, що змінюються, забезпечивши належний рівень публічної комунікації.

РОЗДІЛ I. ПОЛІТИЧНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ

1.1. ВНУТРІШНЯ ПОЛІТИКА

1.1.1. Демократичні реформи

1.1.1.1. Конституційна реформа

Конституційну реформу визначено як вирішальну для проведення усіх інших реформ. А основним завданням самої конституційної реформи визначено «унеможливлення узурпації влади будь-якою вищою посадовою особою держави», з одного боку, та «забезпечення єдності державної політики», з іншого.

Фактично це два головних виклики, які постали перед Україною під час Революції Гідності 2013-2014 років (перший) і у післяреволюційний період (другий).

По суті ж взято курс на почергові й поступові внесення змін в окремі розділи Конституції – щодо децентралізації та судової реформи. А також практичне приведення організації органів прокуратури у відповідність до європейських стандартів.

Реформа децентралізації була розроблена і проголосована у першому читанні ще у минулому 2015 році. У січні-лютому 2016 року планувалося її остаточне схвалення. Однак, на жаль, дана реформа стала заручницею переговорного процесу з Російською Федерацією щодо врегулювання конфлікту в Донецькій та Луганській областях. Частково це сталося через поєднання в одному тексті змін до Конституції загальних питань децентралізації управління із перехідними положеннями щодо особливостей здійснення місцевого самовряду-

вання на тимчасово окупованих частинах Донбасу. Якби ми мали два окремі проекти змін, то першу частину напевно вже вдалося б проголосувати і почати вводити в дію.

Політична влада України наполягає на тому, що у виконанні «мінських домовленостей» визначальним є безпековий пріоритет, тому зміни до Конституції в частині децентралізації можуть відбутися лише після виведення військ РФ. 15 березня 2016 року КС виніс Рішення № 1-рп/2016, яке дозволяє Парламенту самостійно вирішувати, на якій сесії має бути остаточно ухвалений закон про внесення змін до Конституції. Разом з тим, стаття 155 Конституції України чітко встановлює часовий проміжок зміни Конституції – це мають бути дві послідовні сесії Парламенту.

Таким чином, реформа Конституції у частині децентралізації призупинена, але не заблокована. Реформа децентралізації успішно відбувається там, де це не потребує внесення змін до Конституції – бюджетна та фінансова децентралізації, яку здійснює уряд, створення нових територіальних громад тощо.

Судова реформа – головна і успішна зміна Конституції у 2016 році.

За Закон про внесення змін до Конституції України 2 червня проголосувала Верховна Рада, а 24 червня його підписав Президент. Од-

ночасно 2 червня парламент ухвалив імплементаційний закон — нову редакцію Закону України «Про судоустрій і статус суддів», щоправда з порушенням Регламенту ВРУ, за що був підданий критиці, однак він також вступив в дію.

Ці конституційні зміни містять багато позитивних змін, зокрема, створення та ліквідацію судів законом; вирішення питань кар'єри судді і звільнення Вищою радою правосуддя; запровадження безстрокового призначення суддів; запровадження оцінювання кожного судді на предмет компетентності, доброчесності, етичності поведінки, а також механізму участі судді у конкурсі або звільнення/переведення у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому він працює (див. детальніше відповідний підрозділ 1.2.1. «Реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів»).

Але сама імплементація реформи правосуддя триватиме ще й у наступному році, для цього потрібно імплементувати ухвалений 21 грудня Закон «Про Вищу раду правосуддя» та нову редакцію Закону «Про Конституційний Суд України»

Реформування системи прокуратури триває вже не перший рік. У частині приведення її по-

вноважень до європейських стандартів прокуратуру вже у минулому році позбавлено функції загального нагляду, а по закінченні 2016 року планується позбавити ще й функції слідства.

Крім цих змін, описаних у РНП, формально на розгляді в Парламенті ще залишається проект закону «Про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» № 1776. Однак питання суддівського імунітету вже врегульоване в конституційних змінах від 2 червня, отже в цій частині він втратив актуальність. А депутатський імунітет, оскільки він є невід'ємною ознакою парламентаризму, потребує звуження, а не ліквідації як такого, як це передбачено цим законопроектом. Тож вірогідність його схвалення у наявній редакції – мінімальна.

Окремо слід згадати, що Конституційна комісія, створена указом Президента 3 березня 2015 року, протягом 2016 року не збиралася. Більш-менш регулярно збиралася лише Рада з питань судової реформи. Це інший консультативно-дорадчий орган, координатором якого є заступник Глави Адміністрації Президента України Олексій Філатов. Це означає, що поява нових редакцій змін до Конституції України поки що не планується.

1.1.1.2. Реформа виборчого законодавства

Основними напрямками цієї реформи названо реалізацію невід'ємного права громадян вільно обирати органи влади, а також обов'язок держави забезпечити таку можливість громадянам.

Середньострокові цілі:

- підзвітність і дієвість парламенту, стабільність партійної системи, ротація політичних еліт усередині коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна»;
- забезпечення невідворотності покарання за злочини та адміністративні правопорушення проти виборчих прав громадян.

У 2016 році відбувалися лише довибори на окремих мажоритарних округах у парламент, а також вибори голів нових територіальних громад 18 грудня. Держава забезпечувала громадянам конституційне право обирати і бути обраними.

У щорічному посланні до парламенту Президент України згадав про необхідність ухвалення Закону про вибори на пропорційній основі з відкритими регіональними списками. Однак у самому парламенті це питання ніяк не зрушить з місця. Частково з міркувань політичної кон'юнктури, а частково

через відсутність належного громадського тиску саме у цьому питанні. Видається, що для прискорення цього процесу було б конструктивно спочатку постановою Верховної Ради ухвалити концепцію розвитку виборчого законодавства.

Натомість цього року зафіксовано певний прогрес у становленні інституту прозорості партійних фінансів. Запрацював Закон про державне фінансування політичних партій, який передбачає звітування партіями про свої доходи та витрати, а також бюджетне фінансування для партій.

Головними завданнями Закону є:

- зниження рівня залежності партій від фінансування приватними донорами (олігархами, промислово-фінансовими групами і так далі);
- створення умов для вільної та чесної міжпартійної конкуренції та розвитку нових партій шляхом введення державного фінансування партій;
- посилення прозорості фінансування політичних партій та їх місцевих організацій, а також посилення прозорості фінансування передвиборної агітації;

- встановлення ефективних, пропорційних та дієвих санкцій за порушення у сфері фінансування партій і передвиборної агітації.

Право на бюджетне фінансування належатиме тим партіям, які на наступних чергових чи позачергових виборах наберуть не менше 2 % голосів. А вже у 2016 році державне фінансування щоквартально почали отримувати партії, які подолали 5 % бар'єр на парламентських виборах 2014 року.

Суму, яку виділятимуть із бюджету на держфінансування партій визначатимуть за формулою: 2 % мінімальної зарплати потрібно буде помножити на кількість виборців, які взяли участь у останніх парламентських виборах. Більшу частину коштів розділять між партіями пропорційно: хто більше голосів набрав, той більше грошей і отримає. Десять додаткових відсотків стануть своєрідним «гендерним бонусом»: їх порівну розподілять між тими партіями, у яких на кожну трійку виборчого списку припадає бодай одна жінка.

Рішення про надання партії держфінансування приймається Національним агентством з питань запобігання корупції. Для цього політпартії подають фінансовий звіт за новою, описаною в законі формою, та проходять аудит.

1.1.2. Права людини

Прикметно, що в тексті РНП-2016 чесно вказано, що Україна вживає заходів, що відступають від її окремих міжнародних зобов'язань у галузі прав людини. Однак робиться це тимчасово й вимушено – через триваючу збройну агресію РФ та підвищену «терористичну активність» у Донецькій та Луганській областях, що становлять суспільну небезпеку й загрожують життю громадян.

Право на відступ від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод,

застосовуватиметься до повного припинення збройної агресії, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території.

У цьому розділі, крім основних напрямків і середньострокових цілей, є ще й пріоритетні завдання на поточний рік, а також перелік основних заходів.

Головним пріоритетом є реалізація Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року.

24 лютого 2016 року Кабінетом Міністрів було затверджено Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325

«Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року, що значиться в тексті РНП-2016 у якості основного заходу в розділі прав людини.

Інший основний захід – розробку Національного плану з імплементації Резолюції 1612 (2005) «Діти у збройних конфліктах» – визнано недоцільним через те, що 26 січня 2016 року внесено ряд суттєвих змін із зазначеного питання до Закону України «Про охорону дитинства», якими враховано вимоги даної резолюції.

21 жовтня 2016 року Експертна рада при Комітеті ВРУ з прав людини розглянула питання щодо неналежного виконання Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, відставання від термінів виконання більшості пунктів Плану дій, низької активності та взаємодії з громадськими організаціями органів виконавчої влади. Підтримано пропозиції УГСПЛ щодо необхідності посилення парламентського контролю над виконанням законодавчої частини Плану дій.

11 листопада Міністерство юстиції оприлюднило звіт про виконання Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини за III квартал 2016 року, яким зафіксовано суттєве просування вперед.

12 листопада Президент України вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону

України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами» (Стамбульська конвенція).

Разом з тим Конституційною комісією до цього часу не підготовлено остаточного варіанту конституційних змін щодо прав і свобод людини та громадянина. Поки що триває фаза громадських обговорень проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо прав людини)», який підготовлено Робочою групою Конституційної комісії з прав, свобод та обов'язків людини та громадянина. Протягом року в регіонах відбувалися виїзні засідання для обговорення запропонованих змін. У подальшому заплановано завершений опрацюванням Конституційною Комісією законопроект передати Венеційській Комісії, а в разі ухвалення нею позитивного висновку провести інформаційну кампанію. Фінальним кроком у роботі комісії повинна бути передача напрацьованого законопроекту Президенту України з метою його внесення до Парламенту.

Окремо стоїть проблема порушення прав людини в анексованому РФ Криму, але його вирішення лежить у площині міжнародного права, а не реалізації РНП.

1.1.3. Свобода слова та інформаційна політика

Загальними пріоритетами інформаційної політики названо інформаційну відкритість органів влади та недопущення цензури й перешкоджання журналістській діяльності. Проте в умовах фактичної війни на це цілком виправдано накладаються певні обмеження, які однак, не стосуються загальної ситуації з дотримання в Україні принципу свободи слова.

Є також суттєвий нюанс інформаційної політики держави, пов'язаний із забороною трансляції російських телеканалів через кабельні

мережі, а також російських кінофільмів та телесеріалів, що прославляють силові органи РФ. Триває також обмеження на в'їзд в Україну деяких працівників російських ЗМІ. В Україні це розглядається не як частина проблематики свободи слова, а як законна протидія інформаційній пропаганді ворожої держави, що носить вимушений і тимчасовий характер.

Відчутною проблемою України залишається відносно висока статистика нападів на журналістів, що зросла з початком збройного конфлікту на Донбасі. Великий резонанс мало

зухвале вбивство у Києві 20 липня відомого журналіста Павла Шеремета, виконавці та замовники якого залишаються невстановленими.

Практичними пріоритетами на поточний рік є забезпечення функціонування Національної суспільної телерадіокомпанії та початок реформування державних і комунальних ЗМІ.

Протягом 2016 року держава фінансувала діяльність та процес перетворення НСТУ у ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія». Функціонує незалежна Наглядова рада, яка має обрати керівництво НСТУ у першій половині 2017-го року. Існує проблема належного бюджетного фінансування. Державним бюджетом на 2017 рік значну частину коштів НСТУ пропонується використати на підготовку й проведення фіналу конкурсу «Євробачення» в Україні, що спричинило демарш і відставку керівника НСТУ Зураба Аласанії.

Кабмін розблокував приєднання до майбутнього Суспільного телебачення державної студії телевізійних фільмів «Укртелеком», попереднє керівництво якого чинило цьому системний опір.

З 1 січня набрав чинності Закон «Про рефо-

рмування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації». 1 липня 2016 року згідно Порядку формування переліку друкованих засобів масової інформації та редакцій, що підлягають реформуванню на першому етапі (добровільно), до цього переліку внесено 206 редакцій державних та комунальних ЗМІ. Постанови Кабінету Міністрів, якою треба затвердити цей порядок ще немає, але вона має з'явитися до кінця року.

РНП-2016 не була передбачена співпраця у галузі інформаційної політики безпосередньо з НАТО. Але у цьому році почалося виконання Дорожньої карти Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між РНБОУ та Міжнародним секретаріатом НАТО. Створення системи кризових комунікацій повністю перенесено на IV квартал. Створення Ситуаційного центру Міністерства інформації також іще в процесі планування. Розроблено проект створення єдиного навчального центру зі стратегічних комунікацій, проведено навчання й сертифікацію перших тренерів, розроблено ряд навчальних курсів. Але конкретна практична діяльність і, головне, віддача, мабуть, можлива лише в наступний період.

1.2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

1.2.1. Реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів

Система правосуддя залишається однією з найбільш скомпрометованих ланок державного управління в Україні. Судам, згідно опитування Центру Разумкова, проведеного у жовтні 2016 року, не довіряють майже 80 % українців, довіряють 10,5 %², а корумпованість су-

дів вважається одним з ключових чинників негативного бізнес-клімату в Україні.

Реформування судової системи є частиною численних міжнародних зобов'язань України (перед МФВ, ЄС тощо) та включено у різноманітні державні планувальні документи. Тож

² Судам не довіряють майже 80 % українців. Укрінформ, 22.11.2016 р.

<https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2125611-sudam-ne-doviraut-majze-80-ukrainciv.html>

зобов'язання, які містяться в РНП-2016 не є унікальними. Навпаки, вони являють собою істотно скорочений варіант, який перелічує лише напрямки, оминаючи конкретні цілі і не передбачаючи жодних специфічних заходів.

Зокрема, згадані такі напрямки:

- забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів;
- запобігання та протидія корупції у системі органів судочинства в Україні;
- підвищення прозорості діяльності суддів та ступеня їхньої відповідальності;
- підвищення рівня професійної підготовки та кваліфікації суддів;
- підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різної юрисдикції;
- посилення гарантій провадження адвокатської діяльності та забезпечення доступності безоплатної правової допомоги;
- удосконалення системи виконання судових рішень та підвищення ефективності виконавчого провадження;
- приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів.

РНП не передбачає відповідальних виконавців за цим підрозділом, а також індикаторів, за якими можна було б оцінити якість впровадження.

Тим не менше, 2016 рік позначився певними конкретними кроками в напрямку реформи правосуддя. Як вже зазначено вище, ухвалені 2 червня 2016 року зміни до Конституції України передбачають:

- створення та ліквідацію судів виключно законом;
- створення Вищої ради правосуддя – органу що призначатиме і звільнятиме суддів (замість президента і Верховної Ради), яка більше ніж на половину буде складатися із суддів, обраних самими суддями на своєму з'їзді;
- запровадження безстрокового призначення суддів;

- запровадження оцінювання кожного судді на предмет компетентності, доброчесності, етичності поведінки, а також механізму участі судді у конкурсі або звільнення/переведення у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому він працює.

У листопаді 2016 року розпочалася імплементація ухвалені в червні реформи судочинства. На першому етапі необхідно перезавантажити Верховний Суд України – найвищу судову інстанцію. У листопаді розпочалося подання документів потенційними кандидатами на посади суддів нового Верховного Суду.

Імплементація ухвалені реформи правосуддя триватиме у 2017 році, для цього потрібно імплементувати ухвалені 21 грудня Закон «Про Вищу раду правосуддя» та ухвалити нову редакцію Закону «Про Конституційний Суд України».

Станом на початок березня 2017 року у завершальній стадії перебувало створення вищезгаданого нового органу – Вищої ради правосуддя.

Окремою ланкою судової реформи є створення спеціальних антикорупційних судів, з приводу чого має бути ухвалений окремий закон.

Реформування системи прокуратури триває вже не перший рік. У частині приведення її повноважень до європейських стандартів прокуратуру вже у минулому році позбавлено функції загального нагляду, а по закінченні 2016 року планується позбавити ще й функції слідства. Втім проведені протягом 2015-2016 років етапи реформи не досягли переконливого результату, адже переатестація кадрів, що відбувалася протягом 2015-2016 років, залишила на своїх посадах абсолютну більшість «старих» прокурорів.

1.2.2. Запобігання та протидія корупції

Запобігання та протидія корупції належить до найбільш серйозних викликів, що стоїть перед Україною. За даними експертів, Україна залишається серед найбільш корумпованих країн Європи. Зокрема, згідно оприлюдненого у січні 2017 року Індексу сприйняття корупції Transparency International, Україна поліпшила своє становище у порівнянні з попереднім роком лише на два пункти – отримала 29 балів і зайняла 131-е місце з 176-ти країн світу.

РНП за даним підрозділом перераховує ті ж самі зобов'язання, що були частиною Меморандуму з МФВ, а також Плану дій з візової лібералізації з Європейським Союзом:

- функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції як превентивного органу та Національного антикорупційного бюро України як правоохоронного органу;
- моніторинг способу життя державних службовців;
- створення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- забезпечення доброчесності та підзвітності в публічному секторі;
- забезпечення прозорості фінансування політичних партій і політичної діяльності, обмеження впливу приватного капіталу на політику.

Очевидно, що реалізація даних пріоритетів політики вимагає скоординованої роботи великої кількості державних органів, включаючи новостворені антикорупційні інституції.

У той же час, при плануванні основних заходів за даним підрозділом РНП, основним виконавцем було визначено Міністерство оборони (шість заходів з восьми), що не виглядає пропорційно до змісту заявлених напрямків та цілей.

Тим не менше, в цілому в 2016 році Україні вдалося досягти певних зрушень в антикорупційній політиці.

Насамперед це стосується реального початку роботи трьох нових антикорупційних органів: Національного антикорупційного бюро (НАБУ), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Зокрема, станом на листопад 2016 року 200 детективів НАБУ розслідували понад 215 кримінальних проваджень, а 36 справ очікували розгляду в судах. У березні 2017 року спільними зусиллями НАБУ та САП було заарештовано Голову Державної фіскальної служби України Романа Насірова, який є найвищою посадовою особою, коли-небудь затриманою в незалежній Україні у звинуваченні в корупції під час перебування на посаді. Тим не менше, лише судові рішення можуть визначити міру ефективності даних зусиль.

Суттєвих зрушень вдалось досягти у забезпеченні прозорості державних закупівель, які роками були джерелом масштабної корупції. З 1 серпня 2016 року всі державні закупівлі в Україні (з деякими специфічними винятками) здійснюються через онлайн-систему PRO-ZORRO, яка була визнана найкращим стартапом в світі в сфері державних закупівель, отримавши у травні нагороду World Procurement Awards 2016.

У жовтні було завершено перший етап запуску системи електронного декларування. Понад 100 тисяч посадових осіб подали свої декларації в електронному форматі, які нині вперше доступні для необмеженого перегляду онлайн. Суттєво розширено коло родичів та пов'язаних осіб, статки яких підлягають декларуванню, вперше предметом декларування стало рухоме майно, предмети розкоші, великі витрати та грошові кошти готівкою.

Запроваджено також нове законодавство щодо контролю за фінансами політичних партій та їхнього фінансування з державного бюджету. Політичні партії вперше оприлюднили звіти щодо своїх фінансових надходжень та витрат. Хоча, за визнанням багатьох експертів, значна частина політичних фінансів все ще залишається в тіні, про що свідчать деякі показники у самих оприлюднених звітах партій³.

Тим не менше, заявлених зрушень виявилось недостатньо для вирішального прориву України в даній сфері, тож ключові зусилля – попереду.

Що стосується сектору безпеки, то надзвичайна ситуація, пов'язана з конфліктом з Ро-

сією, використовується для обґрунтування більшої закритості органів безпеки та оборони від нових інструментів антикорупційної політики. Зокрема, значна частина військово-безпекових закупівель не відображені у системі PROZORRO (як державна таємниця). Не оприлюднено також у загальному доступі електронних декларацій співробітників СБУ та інших органів безпеки.

Ці та інші обмеження, хоча й можуть бути частково виправданими, однак створюють атмосферу недовіри та живлять підозри, що обсяг корупції та зловживань у оборонно-безпековому секторі не знизився, а навпаки, зріс, внаслідок суттєвого збільшення державних витрат у даному секторі.

1.3. ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ

Згідно РНП-2016, основним елементом економічної політики України у найближчій перспективі є створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з Європейським Союзом, як це передбачено Угодою про асоціацію між Україною – з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої сторони, ратифікованою Законом України 16 вересня 2014 року № 1678-VII (далі – Угода про асоціацію). Не менш важливим є відновлення повноцінного функціонування економіки України, яка зазнала значної шкоди внаслідок корупційної діяльності попередньої влади та агресивної політики Російської Федерації. Основними пріоритетами розвитку економіки України на 2016 рік є створення базових передумов економічного зростання шляхом досягнення низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і забезпечення стійкості фінансової системи.

Специфічних вимог та заходів, які б вирізняли текст РНП у частині економічних питань з-поміж інших планувальних документів уряду – немає.

Таким чином, оцінювання виконання РНП у цій частині лежить у площині загальної оцінки стану економіки, макроекономічних показників, впровадження Угоди про асоціацію з ЄС та здійснення низки заходів з дерегуляції економіки, захисту економічної конкуренції, спрощення та оптимізації системи оподаткування, формування сприятливого бізнес-клімату.

Україна вийшла з періоду стрімкого падіння економіки, відновилося помірне економічне зростання - за офіційними даними Уряду України, оголошеними у лютому 2017 року прем'єр-міністром Гройсманом, зростання ВВП у 2016 році склало 2,2 % (що є вище за всі прогнози, згідно яких зростання очікувалось на рівні не більше 1,5 %- 1,8 %). При цьому

³ Про що мовчать звіти політичних партій за 2016 рік? Укрінформ, 20.12.2016 р.
<https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2140937-pro-so-govorot-zviti-politichnih-partij-za-2016-rik.html>

у четвертому кварталі зростання склало 4,7 % по відношенню до 4-го кварталу 2015 року.

Інфляція істотно скоротилася – до 12,4 % у річному вимірі (у порівнянні з 43,3 % у 2015 році).

Виробництво в ключових галузях припинило падати і почало відновлюватися, перш за все, за рахунок промисловості, сільського господарства і металургії. Згідно зі статистикою, за 10 місяців 2016 року в економіку України надійшло 3,1 млрд дол. прямих іноземних інвестицій, що на 41 % більше, ніж у 2015 році, з них 2,2 млрд дол. надійшли в країну в результаті докапіталізації банків акціонерами.

Національний банк в 2016 році продовжив активно згортати введені в 2014 році валютні обмеження і пом'якшувати монетарну політику. Ці кроки стали можливими завдяки стабілізації курсу гривні. За рік національна валюта подешевшала з 23,4 грн/дол. до 26,3 грн/дол.

Україна досягла скромного покращення свого результату у рейтингу Світового Банку **Doing Business** – піднялася на 80-ту позицію у рейтингу 2017 року з 83-ї попереднього року. Такий результат свідчить про недостатність зусиль з реформування економіки, дерегуляції та покращення інвестиційного клімату.

1.3.1. Енергетична безпека

Підрозділ РНП з енергетичної безпеки містить більш детальний перелік пріоритетів політики, аніж економічний розділ загалом, найбільш важливими з яких можна виділити наступні:

- реформування енергетичних ринків, забезпечення прозорості господарської діяльності, конкуренції на цих ринках та їх демонополізація, інтеграція енергетичного сектору України до енергетичних ринків держав – членів ЄС та системи європейської енергетичної безпеки; підвищення енергетичної ефективності та забезпечення енергозбереження, зокрема у Збройних Силах України;
- диверсифікація джерел і маршрутів енергопостачання, подолання залежності від Російської Федерації у постачанні енергетичних ресурсів і технологій, розвиток відновлюваної та ядерної енергетики з урахуванням пріоритетності завдань екологічної, ядерної та радіаційної безпеки;
- створення умов для надійного енергозабезпечення та транзиту енергоресурсів територією України.

У 2016 році Україна фактично завершила реформування політики формування енергетичних тарифів. Ліквідоване пряме субсидювання вартості комунальних послуг, збільшено до ринкового рівня енергетичні тарифи, впроваджене адресне субсидювання.

Розпочато амбітну реформу корпоративного управління найбільшої державної енергетичної компанії – Нафтогаз України, сформовано незалежну Наглядову раду, більшість у якій склали рівновіддалені від українських бізнесових та владних інтересів іноземні фахівці. У 2016 році Нафтогаз України уперше у своїй історії задекларував отримання чистого прибутку, тоді як у попередні роки фіксувались масштабні збитки, які покривались державним бюджетом.

Україна протягом 2016 року уперше у своїй історії не здійснювала закупівель природного газу з Росії, що стало істотним кроком у напрямку енергетичної незалежності.

В той же час наразі не досягнуто незалежності у постачаннях з Росії палива для атомних електростанцій та антрацитового вугілля з окупованих частин Донбасу. Останній аспект

став особливо чутливим під час зимового сезону 2016-2017 рр.

Незначним є прогрес України у реформуванні ринків природного газу та електроенергії, де продовжують панувати монополії. Впровадження ухваленого у 2015 році прогресивного, відповідного європейським стандартам законодавства щодо ринку природного газу відбувається повільно. Реформаторський законопроект щодо ринку електроенергії станом на кінець 2016 року не був ухвалений.

На рівні ЦОВВ здійснюються окремі заходи, спрямовані на деякі аспекти політики енергетичної безпеки, енергозбереження та енергоефективності.

Зокрема, як повідомляє Міністерство оборони, представники Збройних Сил України взяли участь у навчальному курсі «Енергетична безпека в оперативному плануванні» (14 – 17.06.2016, м. Неменціне, Литовська Республіка).

Крім того, у МО опрацьовано Перелік заходів з енергозбереження у найбільш енергоємних 17-ти військових містечках, які є пріоритетними в повсякденній діяльності, для можливого включення до спільних з НАТО проектів з підвищення енергоефективності. У 2016 році на опалення від альтернативних джерел переведено три військові містечка (№1, м. Коломия, Івано-Франківська обл.; №12, м. Мукачеве, Закарпатська обл.; №62, м. Миколаїв).

1.4. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

1.4.1. Інтеграція до Європейського Союзу

Інтеграція до ЄС є процесом, паралельним до інтеграції в НАТО, однак деякі суттєві складові обох процесів тісно перетинаються, зокрема, в частині побудови демократичних інститутів, верховенства права, інших політичних та економічних складових.

З 1 січня 2016 року Україна почала виконання повного обсягу своєї частини зобов'язань в межах Угоди про асоціацію з ЄС, що укладена у 2014 році.

Аналіз перших кроків виконання даної угоди є предметом окремого дослідження ІЕАС, з яким можна ознайомитись на сайті ІЕАС⁴.

1.4.2. Співробітництво з НАТО у сфері підтримання безпеки євроатлантичного простору. Участь у міжнародних операціях з підтримання миру під егідою ООН

Даний підрозділ виглядає актуальним, детально структурованим і може, у разі належного виконання перелічених завдань, бути корисним з точки зору набуття Збройними

Силами України досвіду практичної взаємодії з військовими контингентами НАТО.

Разом з тим, як пріоритетні завдання на 2016 рік, так і основні заходи виписано надто

⁴ Впроваджуючи угоду про асоціацію Україна-ЄС: перші уроки, наслідки, практики використання. Фонд Конрада Аденауера, Інститут Євро-Атлантичного співробітництва,

2016 р., <http://www.ieac.org.ua/public/item/21-vprovadzhuichy-uhodu-pro-asotsiatsiiu-ukrainayes-persh-uroky-naslidky-praktyky-vykorystannia>

загально та у такий спосіб, що ускладнюють можливість здійснення контролю за якістю виконання запланованих заходів.

З наявної інформації можна зробити висновки, що проведено низку засідань Комісії Україна – НАТО (березень, квітень, травень, червень, липень, вересень). Вони відбувалися на як найвищому (високому) політичному, так і робочому рівнях.

Забезпечено також, зокрема, участь українського контингенту в операції Багатонаціональних сил НАТО в Косово (КФОР) та національного персоналу Місії НАТО «Рішуча підтримка» в Ісламській Республіці Афганістан, проведено кілька засідань Спільних робочих груп Україна – НАТО з питань воєнної реформи, зокрема, у березні, травні, червні, липні та вересні 2016 року, представники Державіаслужби двічі взяли участь у засіданні Робочої групи з питань комунікації, навігації та нагляду за повітряним простором Авіаційного комітету НАТО, по лінії Вінницької ОДА була проведена нарада з військовими Туреччини щодо Програми НАТО з обміну даними про повітряну обстановку та організовано курси з військовослужбовцями Великої Британії з питань польової медицини та поведження з вибухонебезпечними речовинами тощо. За результатами

роботи Спільної робочої групи з оборонно-технічного співробітництва опрацьовувалося, зокрема, питання щодо проведення Дня української промисловості в штаб-квартирі НАТО.

Представники Державної служби з надзвичайних ситуацій, взяли, зокрема, участь у роботі конференцій з міжнародних навчань НАТО з реагування на надзвичайні ситуації цивільного характеру «CRNA GORA» у березні і червні 2016 року, у навчальних тренінгах НАТО для національних інструкторів з підготовки спеціалістів з реагування на РХБЯ – інциденти (квітень та червень 2016), у цифрових навчаннях та семінарі НАТО з питань цивільно-військової співпраці під час реагування на кризові ситуації (липень 2016), пілотному курсі НАТО з управління ризиками та надзвичайними ситуаціями (вересень 2016).

У контексті участі представників України у заходах Меню партнерства НАТО на 2016 рік представники МЗС України взяли, зокрема, участь у навчальних курсах з питань зв'язків із громадськістю (березень 2016), Київському тижні НАТО (квітень 2016), навчальному курсі з питань публічної дипломатії НАТО (червень 2016). У 116 заходах Меню партнерства НАТО на 2016 рік взяло участь 158 представників Міністерства оборони України.

1.4.3. Контроль над озброєнням, нерозповсюдженням зброї масового знищення. Державний експортний контроль

У даному підрозділі описуються зобов'язання України з виконання положень низки міжнародних договорів, стороною яких вона є.

Реалізація цього підпункту протягом 2016 року включала участь представників України в роботі низки міжнародних організацій та їхніх органів (в основному, ОБСЄ), сторонами яких є Україна. Зазначено, що на території України

забезпечено проведення 10 інспекцій та 5 спостережних польотів, представники України взяли участь у 15 інспекціях та 5 спостережних польотах. Крім цього, представники Міністерства оборони України взяли участь у роботі семінарів Верифікаційного координаційного комітету НАТО щодо перевірки та уточнення даних щорічної обмінної інформації за Договором про звичайні збройні сили в Європі та вне-

сення до електронної бази НАТО «Verity» (січень, вересень 2016), а також у двосторонніх робочих зустрічах за згаданою тематикою з представниками Угорщини (лютий 2016) та Німеччини (квітень 2016).

Держприкордонслужбою було, зокрема, проведено тренінги з питань обслуговування систем радіаційного контролю та курс підвищення кваліфікації персоналу з питань обслуговування та ремонту комплексів контролю за

переміщенням ядерних матеріалів.

За кошти Трастового фонду НАТО по захраненню радіоактивних відходів з колишніх радянських військових об'єктів розпочато ліквідацію могильника радіоактивних відходів на об'єкті «Вакуленчук».

Загалом із доступної інформації складно зробити висновки про якість виконання та релевантність проведених заходів основній меті – наближенню України до стандартів НАТО.

1.4.4. Боротьба з тероризмом

Даний пункт прописано найбільш детально. Визначено важливі напрямки вдосконалення діяльності правоохоронних органів України у цій важливій сфері. Окреслено напрямки практичної взаємодії з відповідними структурами Альянсу.

Разом з тим, одним з головних співвиконавців – СБУ України – не надано жодної конкретної інформації щодо здійснених заходів, крім факту заборони в'їзду на територію України 230 іноземцям, причетних до діяльності терористичних організацій, зокрема, «Ісламської держави». Загально зазначено, що представники СБУ брали участь у низці навчальних тренінгів з антитерористичної тематики, проводили «регулярні зустрічі з представниками іноземних правоохоронних органів та спеціальних служб».

Представники Міністерства оборони України взяли участь у низці навчальних програм з питань планування на тактичному рівні, боротьби з терористами-смертниками, захисту військ, розвідувального забезпечення під час асиметричних бойових дій, проведення операцій з врегулювання кризових ситуацій тощо, як відбулися у січні, лютому, травні, вересні 2016 року у кількох країнах НАТО та країнах-партнерах.

У рамках співробітництва з військовою поліцією Канади відповідну підготовку пройшли 272 військовослужбовців ЗС України. Шестеро інших військовослужбовців ЗС України навчалися на трьох навчальних курсах по боротьбі з повстанцями та підготовки офіцерів військової поліції (квітень, травень та серпень-вересень, листопад 2016).

Відбулося засідання робочої групи Центру досконалості НАТО та Вибухотехнічного управління Національної поліції України з метою визначення відповідних загроз в Україні та організації міжвідомчої взаємодії. Представник цього підрозділу взяв участь у роботі міжнародної конференції «Security Forum 2016» (червень 2016). 34 спеціалісти Національної поліції України пройшли підготовку на курсах міжвідомчої взаємодії у рамках контр-СВП діяльності та огляду місця події за фактом вибуху автомобіля за участю експертів Іспанії та США (лютий, березень 2016).

З метою обміну досвідом у Держприкордонслужбі проведено зустріч з представниками Прикордонного патруля США.

Разом з тим, як і попередні, згаданий підпункт перенасичений загальними положеннями, практично не містить конкретних заходів та термінів їхнього виконання.

1.5. Інформування громадськості про співробітництво України з НАТО

У розділі визначено основні напрямки роботи з метою належного інформування громадськості про важливість поглибленої співпраці між Україною і Альянсом. Йдеться про кілька важливих конкретних завдань у цьому зв'язку, зокрема, початок роботи веб-порталу Україна – НАТО, проведення Міжнародного тижня НАТО в Україні, необхідність розробки моделі системи стратегічних комунікацій в Україні за участю спеціалістів НАТО тощо.

Важливим кроком стало затвердження Міністром оборони України Стратегії комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України (липень 2016).

Представники МО України пройшли навчання, зокрема, на курсах з питань проведення психологічних операцій під час проведення операцій з підтримання миру і безпеки (лютий – березень 2016), інформаційних операцій (лютий – березень 2016), планування психологічних операцій (березень 2016), стратегічних комунікацій (травень 2016).

На веб-сайті МО України розміщено понад 140 повідомлень та прес-релізів щодо співробітництва з НАТО, підготовлено також 26 телепрограм та 55 телесюжетів на згадану тему. Проведено три прес-тури для представників ЗМІ під час проведення в Україні українсько-американських командно-штабних навчань «Репід трайдент 2016» та «Сі бриз – 2016», а також багатонаціонального командно-штабного навчання із залученням військ «Кленова арка 2016». Спільно з Центром інформації і документації НАТО в Україні і контактним посольством НАТО в Україні – Посольством Литовської Республіки в Україні – проведено Міжнародний тиждень НАТО в Україні на тему «Адаптація НАТО до сучасних та майбутніх викликів у

сфері безпеки» (квітень 2016). Заступник Міністра оборони взяв участь у семінарі на тему майбутньої євроатлантичної інтеграції України, організованого Фондом Дж. Маршалла та Центром інформації і документації НАТО в Україні (квітень 2016).

У МО України опрацьовано понад 1200 запитів журналістів. За результатами такої роботи опубліковано понад 900 матеріалів про ЗС України, у т. ч. щодо взаємодії з НАТО. Надано сприяння роботі в зоні АТО понад 40 іноземним журналістам, якими знято 19 відеорепортажів, 1 фільм та написано 54 статті.

На веб-сайті МВС України розміщено понад 20 матеріалів щодо співробітництва з НАТО.

СБУ підготувало та опублікувало понад 250 матеріалів щодо протидії терористичній діяльності та співробітництву з НАТО. Було також проведено 8-му міжнародну конференцію «Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини у діяльності спецслужб» (травень 2016).

МЗС України забезпечувало інформаційне наповнення сайту «Україна – НАТО». Розміщено, зокрема, 85 блоків новин, 12 публікацій щодо співробітництва з НАТО, 6 блоків фотогалереї.

Заступник Секретаря РНБО України взяв участь у роботі низки конференцій і семінарів, присвячених питанням міжнародної безпеки та співробітництва з НАТО, організованих, зокрема, за сприяння Центру інформації і документації НАТО в Україні (березень, квітень, травень 2016).

Міністерство інформаційної політики України у взаємодії з Центром інформації і документації НАТО в Україні та Офісом зв'язку

НАТО в Україні надавало значну методичну та практичну допомогу Міністерству оборони України в проведенні інформаційних заходів, присвячених взаємодії України і НАТО. Воно, зокрема, сприяло у розміщенні на українських теле- і радіоканалах контенту НАТО – ТВ, а на каналі іномовлення UATV – циклу інформаційно аналітичних програм «Фактор безпеки».

Завдяки допомозі Мінінформу організовано ряд інтерв'ю та конференцій, що дозволило охопити аудиторію у понад 100 тис. осіб. Для ЗМІ було підготовлено ряд інфографічних матеріалів, які роз'яснюють зміст ключових стратегічних документів партнерства України з НАТО тощо.

Міністерство охорони здоров'я України провело низку інформаційних заходів (виставки, тематичні бесіди, інформаційні огляди), присвячених партнерству України і НАТО, зокрема, у Центрі європейської та євроатлантичної інформації, який діє у Харківському національному медичному університеті.

Варто зазначити, що переважна більшість ОДА, за виключенням Вінницької та Чернівецької, не надали конкретної інформації про заходи, пов'язані з практичним співробітництвом з НАТО.

Як і у попередніх пунктах, у пункті 1.5 не містяться конкретні дати реалізації тих чи інших положень, а звітна інформація носить загальний характер, що не дає можливості проведення якісного аналізу їхнього виконання.

1.6. Підготовка фахівців з питань співробітництва України з НАТО

Розділ містить посилання на необхідність виконання положень Програми Україна – НАТО з професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки і оборони України.

За інформацією Нацдержслужби у рамках реалізації згаданої програми проведено понад 20 комунікативних заходів для представників органів державної влади сектору безпеки і оборони. Вони охопили понад 1000 осіб. Можна, зокрема, відзначити тренінги в Інституті під-

вищення кваліфікації керівних кадрів для державних службовців I-IV категорій та посадових осіб місцевого самоврядування (лютий-березень 2016), Міжнародний міжвідомчий семінар з питань мовного тестування за стандартами НАТО (квітень 2016), тренінг з питань прикладної комп'ютерної безпеки (серпень 2016) тощо.

Вживалися заходи з метою поліпшення роботи координаційного органу з реалізації згаданої програми.

1.7. Забезпечення національного представництва в органах НАТО

Протягом 2016 року українська сторона не завершила процедуру призначення Посла України при НАТО. З моменту відкликання

посла Ігоря Долгова у 2014 році керівництво місією здійснюється на рівні виконувача обов'язків.

РОЗДІЛ II. ОБОРОННІ ТА ВІЙСЬКОВІ ПИТАННЯ

2.1. ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

2.1.1. Стратегія національної безпеки України

Стратегія національної безпеки України затверджена Президентом України у 2015 році. Загалом – це збалансований документ. Визначено стратегічний курс на вступ в НАТО, зокрема, на досягнення стандартів НАТО, взаємосумісності Збройних Сил України зі збройними силами країн-членів НАТО, тощо.

На виконання Стратегії у 2016 році виконано:

- прийняті ряд секторальних концептуальних документів таких, як Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічний оборонний бюлетень (СОБ), Стратегія кібербезпеки України, Доктрина інформаційної безпеки та Концепція державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року;

- постійні зусилля докладалися щодо прискорення розробки та закупівлі новітніх вітчизняних зразків військової техніки та озброєння. Принаймні, у травні 2016 року Кабінетом Міністрів України затверджено Державну цільову оборонну програму розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року. Водночас, не виконане урядове доручення щодо розробки Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промис-

лового комплексу на період до 2020 року (у січні 2016 року затверджено лише Концепцію зазначеної Держпрограми). А без програми розвитку ОПК своєчасне виконання програми розвитку озброєння навряд чи буде можливим;

- проводиться певна робота по реформуванню правоохоронних органів: змінюється структура органів слідства (створюється Державне бюро розслідувань), активізувалася робота по зміцненню системи боротьби з корупцією (Національне антикорупційне бюро України почало працювати);

- проводиться певна робота з розбудови (відновлення) сталої системи воєнної юстиції: напрацьовуються підходи до реформування військової прокуратури, ведеться дискусія щодо відновлення системи військових судів, створення військової адвокатури та переформування Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у військову поліцію з більш широкими повноваженнями;

- попри проведену значну роботу по напрацюванню й затвердженню ряду концептуальних і нормативних документів у сфері національної безпеки, низький рівень фінансування поки що не дозволяє сподіватися на рішучі зміни і повноцінне досягнення цілей Стратегії.

2.1.2. Управління національною безпекою і обороною України. Реагування на кризові ситуації

До позитиву у цьому питанні слід віднести увагу, яка стала приділятися створенню і гармонізації системної нормативної основи для узгодженого реагування на кризові ситуації. Зокрема, це затвердження відповідної матриці «РОЗПОДІЛ відповідальності складових сектору безпеки і оборони України за організацію планування та реагування на кризові ситуації» у Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України. Окрім цього, у цій Концепції та у Стратегії кібербезпеки України, так само, як і в затвердженій у 2015 році Стратегії національної безпеки, вже акцентується важливе значення захисту об'єктів критичної інфраструктури, що є надзвичайно актуальним у контексті реагування на кризові ситуації.

Окрім цього, рішенням від 29 грудня 2016 року РНБОУ доручила Кабінету Міністрів України протягом 2 місяців розробити й ухвалити Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури та план заходів щодо її реалізації.

У 2015 році створений Воєнний Кабінет РНБОУ і затверджено відповідне Положення. Однак, про його роботу нічого не відомо. Немає чіткого розуміння того, яке місце в системі управління національною безпекою і обороною України займе створений Указом Президента Воєнний Кабінет, а яке – передбачена чинним законодавством Ставка Верховного Головнокомандування. РНП нічого не го-

ворить про ці актуальні питання управління національною безпекою і обороною.

Також у 2015 році створений Головний ситуаційний центр України, який у 2016 році поки що не запрацював у якості повноцінного центру реагування на кризові ситуації, хоч представники НАТО нібито відмічали наявність прогресу, про який звітує Апарат РНБОУ. Так само звіди звітують про численні зустрічі, консультації та обмін досвідом з питань роботи ситуаційного центру.

Хоча РНП-2016 і згадує про Головний ситуаційний центр, однак, передбачає лише продовження консультацій з партнерами, отримання дорадчої допомоги і не орієнтує на досягнення якогось конкретного результату. При цьому, прийнята у 2016 році Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України передбачає вже створення цілої «системи ситуаційних центрів для сектору безпеки і оборони як технічної основи для забезпечення реагування на кризові ситуації».

На жаль, у контексті управління національною безпекою і обороною України та реагування на кризові ситуації продовжує мати місце перманентна проблема, успадкована від «бідних 1990-х років» – недостатнє фінансування розвідувальних органів, що безумовно має негативний вплив на спроможність виявляти ознаки загроз, передбачувати кризи і швидко реагувати на кризові ситуації.

2.1.3. Реформування сектору безпеки і оборони

У 2016 році для більш чіткого й системного орієнтування відомств щодо основних напрямів реформування і розвитку відомств сектору

безпеки і оборони Президентом затверджена Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України. На загал, цей документ дає необхідне

системне бачення щодо основних етапів розвитку всіх структур сектору безпеки і оборони та змісту цих етапів. Однак, цей документ вже традиційно для вітчизняних концептуальних документів дещо переобтяжений дрібними деталями та загальними фразами, і міг би бути суттєво скорочений, щоб була можливість його більш ефективно використовувати і контролювати його виконання.

В контексті звітування про виконання РНП по цьому підпункту відомства переважно звітують про виконані пункти концепцій і програм, де спостерігається типове явище: звітують про те, що проводиться багато зустрічей, переговорів, конференцій і засідань, але дуже мало інформації стосовно практичних, видимих результатів реформування.

З числа практичних заходів реформування сектору безпеки і оборони у цьому підпункті РНП визначено лише: «Створити належні умови для ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади України з радниками від держав – членів НАТО, прикомандированими до Офісу зв'язку НАТО в Україні для надання дорадчої допомоги Україні у реформуванні національного сектору безпеки і оборони, зокрема доступу радників до службових приміщень та службової інформації».

Слід зазначити, що цю проблему не могли вирішити протягом 20 років, оскільки ніхто з керівників СБУ та МОУ не був готовий взяти на себе відповідальність за рішення щодо збільшення відкритості МОУ і ЗСУ перед радниками з країн НАТО.

У 2016 році, нарешті певні, хоча й не радикальні кроки зроблено. Принаймні, при Апараті РНБОУ створена Міжвідомча робоча група з розроблення концептуальних документів у сфері національної безпеки і оборони, до складу якої входять іноземні радники від країн-членів НАТО. Опрацьовуються процедури врегулювання доступу представників НАТО до секретної інформації. Зокрема, принаймні в МОУ у цьому питанні вже є певний прогрес.

Слід відзначити ще одну потенційно важливу роль, яку може відіграти затвердження Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України. Вона може уможливити узгодження низки програмних документів, які розробляються, вже розроблених чи затверджених Кабінетом Міністрів і Президентом України, стратегій і концепцій окремих складових відомств сектору безпеки і оборони, в тому числі і «цивільних» міністерств, таких як МЗС. Зараз таких документів понад десяток, і вони критично потребують узгодження та гармонізації.

2.1.4. Здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України

На жаль, цей важливий підрозділ РНП виявився недостатньо наповненим, а визначені там завдання – малозначимі.

Відносний позитив у цій сфері – загальне ширше залучення волонтерів, посилення уваги до оборонних питань й контролю з боку засобів масової інформації та громадськості. Робилися раніше і також протягом 2016 року

чергові декларації щодо необхідності посилити роль громадських рад при силових відомствах. Міністерством оборони продовжується випуск БЛЮІ КНИГИ про основні питання оборонної політики держави. Оновлюються сторінки відомчих веб-сайтів. Протягом року за сприяння Офісу ОБСЄ в Україні, Верховною Радою України та МОУ здійснювався проект із

розробки Концепції демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України (станом на кінець 2016 року – завершується опрацювання проекту Концепції).

Тобто, загалом, демократичний цивільний контроль в Україні все ще розуміється у сенсі цивільного контролю-ревізії за військовими та у сенсі збільшення прозорості у сфері оборони. А в іншій основній функції демократичного цивільного контролю – у питанні забезпечення належної відповідальності за оборону з боку демократично обраної цивільної влади – протягом поточного року практично нічого не змінилося.

Парламентський контроль залишається слабким і малоефективним. Парламент може впливати лише на призначення Міністра оборони і Міністра внутрішніх справ та Голови СБУ, хоча, після їх призначення, системного контролю за ними вже немає. А на призначення їх заступників, а також керівників служб та інших військових формувань український парламент впливу не має взагалі.

Станом на кінець 2016 року, Міністр оборони і три заступники Міністра (включно з

Державним секретарем) – військові, перший заступник – нещодавно звільнений військовий – генерал-полковник запасу. Лише один заступник Міністра оборони у 2016 році був цивільним, дипломатом (звільнений на початку 2017 року у зв'язку з поверненням на дипломатичну роботу). При цьому, вирішення нагального питання призначення цивільного керівництва Міністерства оборони черговий раз планується на майбутнє. Стратегічний оборонний бюлетень визначає: «Для узгодження з євроатлантичними нормами та стандартами до кінця 2018 року Україна посилить цивільний контроль над Збройними Силами України через Міністра оборони України та Міністерство оборони України, в тому числі шляхом призначення цивільних Міністра оборони України, його заступників та Державного секретаря Міністерства оборони України».

Отже, зберігається тенденція збереження неготовності цивільних, демократично обраних політиків брати на себе безпосередню відповідальність за керівництво обороною країни, як це прийнято в країнах НАТО.

2.1.5. Реформування військових формувань та інших складових сектору безпеки і оборони України

2.1.5.1. Реформування Служби безпеки України

Нині діюча Концепція реформування СБУ вважається застарілою (2008), але вона все ще залишається чинною.

Водночас, цього року під час засідання СРГ Україна-НАТО високого рівня в Брюсселі, представник СБУ вже доповідав про хід розробки нової Концепції реформування СБУ. Однак, станом на кінець 2016 року нового документу не було затверджено.

Базові підходи до реформування СБУ зафіксовані в основних стратегічних документах сфери національної безпеки держави: «Стратегія національної безпеки України», «Стратегія сталого розвитку-2020», «Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України» (документ був затверджений після підписання РНП) тощо.

Традиційно, радники з країн НАТО і ЄС у питаннях реформування Служб безпеки беруть за основу резолюцію ПАРЄ1402/1999 про контроль за внутрішніми службами безпеки, яка говорить про такі напрями реформування спецслужб :

1. Демілітаризація (позбавлення її співробітників статусу військових).
2. Відмова від підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю.
3. Відмова від підрозділів з економічної безпеки.
4. Позбавлення функції досудового слідства.

Слід зазначити, що діюча концепція реформування СБУ якраз і передбачала проведення зазначених реформ, однак, замість її впровадження, за наявною інформацією нині готується нова (інша?) концепція реформування.

Загальний підхід РНП до реформування СБУ передбачає, що об'єкт, який реформується, змінюється системно, вносяться радикальні зміни в механізми його функціонування. Однак через брак сучасного рамкового документу наразі достеменно невідомо, якою буде СБУ в результаті реформ, та як вона буде взаємодіяти з іншими правоохоронними органами держави (щонайменше на рівні відкритого для експертного середовища та громадськості документу).

Як наслідок, в тексті РНП відбулась підміна реформ частковою модернізацією, описом поточних справ та вивченням іноземного досвіду, оминаючи чіткі критерії, мірою досягнення яких можна було б верифікувати виконання РНП.

РНП мала б стати документом, де прописуються чіткі алгоритми дій та відповідні критерії. На практиці ж, оскільки виконання РНП координує Кабінет Міністрів України, документ переважно виконує роль бюрократичного інструменту комунікації СБУ і Кабміну.

При цьому не Кабмін, а Президент України визначає організаційну структуру СБУ, затверджує Положення про колегію Служби безпеки

України, самостійно (з подання Голови) призначає всіх ключових керівників (замів, керівників департаментів Центрального управління Служби і керівників підпорядкованих йому регіональних органів). Крім того, Президент України, як особисто, так і через уповноважені ним органи здійснює контроль за діяльністю СБУ. Голова СБУ щорічно подає Президенту письмовий звіт про діяльність Служби безпеки України.

Вищенаведене засвідчує належність СБУ до Президентської вертикалі влади. Отже, саме на Президента лягає відповідальність за усі процеси, що тривають в СБУ, в тому числі темпи і якість відповідних реформ.

Постановка мети в тексті РНП мала б включати встановлення конкретних, вимірних, досяжних, реалістичних та часо-спрямованих цілей. Натомість аналіз п. 2.1.5.1. свідчить, що «основна мета», «середньострокові цілі», «пріоритетні завдання на поточний рік» та «основні заходи реформування Служби» носять формально декларативний і загальний характер. Адже кожен такий підзаголовок не розгортається в конкретні кількісно-якісні показники, за якими може бути оцінено результати такого реформування.

Підзаголовок «Середньострокові цілі» розгортається в констатацію ряду тривалих процесів про вивчення іноземного досвіду або вдосконалення матеріально-технічної бази. Це дозволяє не досягати конкретних результатів, а також відповідати неконкретно на громадянські запити про конкретно пророблену роботу (за інформацією, отриманою від СБУ):

- з питань організації інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронної діяльності спеціальних служб держав-членів НАТО партнери лише діляться своїм досвідом у зазначеній сфері;
- в рамках участі у Процесі планування та оцінки сил НАТО/ПЗМ СБУ прийнята лише одна Ціль партнерства, яка стосується розбу-

дови національної системи кібернетичного захисту і знаходиться у стадії імплементації;

- вивчення діяльності спецслужб держав-членів НАТО і ЄС здійснюється з усіх відкритих джерел інформації, а також у ході двосторонніх консультацій з представниками партнерських спецслужб у рамках двостороннього співробітництва;

- СБУ на двосторонній основі отримує консультації від фахівців країн НАТО з питань матеріально-технічної та консультативно-дорадчої допомоги.

Окремий пункт – взаємодія з радниками держав – членів НАТО. Формально така взаємодія відбувається, але результат цієї взаємодії важко встановити. Радники НАТО та Європейського Союзу разом із працівниками СБУ розробили все ж таки проект «Концепції реформування СБУ», але вона наразі не затверджена і не набула чинності.

Ще у 2014 році в Україну була відряджена Консультативна Місія Європейського Союзу (КМЕС). Цей орган спеціально створили за запитом з української сторони для допомоги в реформуванні Сектора цивільної безпеки.

Наприкінці 2015 року в СБУ був створений Центр забезпечення реформування відомства. В січні 2016 року – була створена Міжнародна дорадча група з питань реформування СБУ, до складу якої увійшли міжнародні експерти та радники. За інформацією наданою СБУ це – Консультативна місія ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України, Офіс зв'язку НАТО в Україні, Центр інформації та документації НАТО в Україні, офіційні представники партнерських спецслужб іноземних країн (Польщі, Румунії, Литви, Швеції та інші), фахівці РНБО України, Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ. Також до її роботи були залучені представники Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, представники громадянського суспільства, провідні вітчизняні

експерти. Та інформації про персональний склад Центру забезпечення реформування відомства СБУ не надала. Тому, хто саме з народних депутатів, експертів та громадянських активістів бере в ньому участь і яка діяльність проводилась протягом 2016 року – невідомо.

У рамках роботи Міжнародної дорадчої групи опрацьовано основні положення проекту «Концепції реформування СБУ» та пакет пропозицій з поетапного реформування СБУ.

10 червня 2016 року «Концепцію реформування Служби безпеки України» передали на затвердження до Ради національної безпеки і оборони України. У серпні 2016 року робочий варіант цієї концепції був представлений для розгляду і затвердження. На сьогодні документ так і не затверджено. Паралельно зараз триває робота над Планом імплементації реформи СБУ. План також наразі не підписаний. Попередня версія передбачала імплементацію в два етапи:

1) протягом 2016-2017 рр.;

2) протягом 2018-2020 рр.

Тепер часові рамки, певно, зміняться.

В програмних та плануючих документах реформування і розвитку СБУ мають бути враховані вимоги, які покладаються на Службу Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України (введена в дію Указом Президента України від 14.03.2016 № 92) та Стратегічним оборонним бюлетенем України (введений в дію Указом Президента України від 06.06.2016 № 240).

Не менш важливим завданням для Служби є формування умов для забезпечення оперативної горизонтальної взаємодії з іншими державними органами.

В РНП зазначено, що за реформування СБУ відповідає сама ж СБУ. Однак самореформування є ілюзією. Проектуванням реформи та контролем над її здійсненням має займатись окрема група спеціалістів, незалежних від керівництва СБУ. Носієм політичної волі до ре-

форми СБУ має бути особисто Президент держави, при збереженні відповідних ролей парламенту, Кабміну, РНБО та громадськості.

Реформування системи повинно відбуватись публічно та прозоро з інформуванням громадськості щодо основних заходів відповідно до затверджених стратегічних документів.

Лише після цього необхідно:

- затвердити Концепцію реформування СБУ, дорожню карту реформування СБУ із зрозумілими механізмами втілення;
- налагодити крос-функціональну взаємодію між органами влади в контексті реформування СБУ;

- налагодити крос-функціональну взаємодію між СБУ і іншими правоохоронними органами (чіткий поетапний план передачі функцій, щоб уникнути дублювання);
- запровадити дієвий демократичний контроль за органами безпеки;
- визначити чіткі цілі з зазначенням конкретних виконавців і термінів реалізації;
- запровадити ефективну оцінку результатів виконання цілей.

Станом на кінець 2016 року відсутність комплексного підходу до питання реформування СБУ ставить під сумнів проведення реальної її трансформації відповідно до інтересів суспільства та міжнародних стандартів.

2.1.5.2. Розвиток Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) та реконструкція державного кордону

Виконання РНП за цим напрямом діяльності держави було зосереджено на двох ключових підходах:

- здійснення подальшої розбудови державного кордону, його інфраструктури відповідно до європейських критеріїв та Стратегії національної безпеки України;
- розвиток ДПСУ у сфері захисту та охорони державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Для цього у 2016 році був розроблений та прийнятий розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 626-р План заходів з реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, якій було схвалено на виконання чергової нової редакції Концепції інтегрованого управління кордонами від 2015 року.

Слід зазначити, що діяльність ДПСУ також була додатково регламентована Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, яка уведена в дію рішенням РНБО від 04.03.2016

та затверджена Указом Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 та Стратегічним оборонним бюлетенем України, який прийнятий рішенням РНБО від 20.05.2016 та затверджений Указом Президента України від 06.06.2016 № 240/2016.

Для забезпечення та реалізації цих документів Адміністрацією ДПСУ опрацьовано та здійснюється виконання:

- Плану заходів ДПСУ щодо реалізації Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (затверджений наказом Адміністрації ДПСУ від 10 травня 2016 р. № 62);
- опрацьовано проект Плану заходів ДПСУ щодо реалізації Матриці досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи Стратегічного оборонного бюлетеня України.

Задля реалізації в РНП вищезазначених підходів ДПСУ було окреслено п'ять середньострокових цілей (термін виконання 3-6 років), які були охоплені тільки чотирма пріоритет-

ними завданнями на поточний рік. Виконання пріоритетних завдань повинно було забезпечено десятима основними заходами протягом 2016 року, із яких повністю виконано шість.

Сили та засоби Державної прикордонної служби України взяли участь в міжнародних навчаннях «Сі Бриз – 2016», які проводились за участі сил країн НАТО.

Представник ДПСУ брав участь у курсі із охорони виключних (морських) економічних зон задля ознайомлення із британським підходом до ефективного управління процесами та операціями під час несення служби у виключній економічній зоні.

Крім того, проведено та прийнято участь у 2 консультаціях, 2 візитах, 2 зустрічах, 1 нараді і 1 семінарі.

Слабка кореляційна залежність між середньостроковими цілями, пріоритетними завданнями на рік та основними заходами засвідчує, що процес планування та координації РНП в середині ДПСУ та інших державних органів (адміністрація ПУ, РНБО, КМУ та МЗС) потребує удосконалення та насамперед фахової підготовки співробітників відповідальних за розроблення та погодження РНП.

Наприклад, важко пояснити взаємовідношення пріоритетного завдання на рік «розпочати формування у ДПСУ нових підрозділів швидкого реагування, оснащення їх сучасними зразками озброєння, бойової та іншої військової техніки» з основним заходом «опрацювати з НАТО та державами – членами Альянсу питання щодо залучення допомоги для формування у ДПСУ нових підрозділів швидкого реагування, зокрема щодо підготовки персоналу та забезпечення спеціальною екіпі-

ровкою». Виконання цього пріоритетного завдання на рік вважається ДПСУ виконаним через те, що «під час тематичних консультацій зі стороною НАТО у серпні 2016 року домовлено про отримання стандартів НАТО STANAG, що стосуються функціонування підрозділів швидкого реагування».

Існують заходи, які за своїм наповненням не відносяться до жодного пріоритетного завдання на рік, або їх відношення до останнього мають дуже сумнівний характер.

Пріоритетне завдання на рік «забезпечення формування сучасної системи логістики ДСПУ відповідно до стандартів НАТО» за термінами свого виконання, як мінімум, повинні бути середньостроковою ціллю із відповідними основними заходами.

На виконання Плану заходів з організації спільної оперативної охорони державного кордону з державами – членами Європейського Союзу – Республікою Польща, Словацькою Республікою, Румунією та Угорщиною, а також з Республікою Молдова на 2016 рік було передбачено тільки два пункти, які можна було включити до основних заходів:

- «забезпечення укладення протоколу між прикордонними та митними органами України і Республіки Молдова про утворення та функціонування контактних (консультаційних) пунктів на українсько-молдовському державному кордоні;

- оснащення контактних (консультаційних) пунктів на державному кордоні за рахунок проектів та програм міжнародної технічної допомоги у рамках Ініціативи ЄС «Східне партнерство», програм транскордонного співробітництва».

2.1.5.3. Єдина система цивільного захисту

Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСУНС) проводиться ро-

бота з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. Планування та реа-

лізація середньострокових цілей, пріоритетних завдань на поточний рік забезпечувалось виконанням основних заходів протягом 2016 року здійснювалось за наступними напрямками:

- запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та забезпечення ліквідації їх наслідків;
- оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій;
- вивчення іноземних мов у ДСУНС;
- міжнародне співробітництво України у сфері запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та забезпечення ліквідації їх наслідків.

Для реалізації та виконання РНП ДСУНС було окреслено дев'ять середньострокових цілей, які були підтримані дев'ятьма пріоритетними завданнями, виконання яких забезпечено одинадцятьма основними заходами.

Протягом 2016 року всі заходи було виконано:

- завершено практичну фазу реалізації проекту НАТО «Надання підтримки у проведенні гуманітарного розмінування в Україні» на загальну суму близько 1 млн. євро у рамках Програми НАТО «Наука заради миру та безпеки»;

Проектом передбачалось оснащення піротехнічних підрозділів ДСНС у Донецькій та Луганській областях, які були розграбовані проросійськими терористичними угрупованнями, сучасним обладнанням для проведення робіт з гуманітарного розмінування.

ДСУНС отримала вибухозахисні костюми «MED ENG» типу «EOD-9», комбіновані металодетектори «Vallon» VMH з CS, рамки для збільшення глибини пошуку, рамки для пошуку в важкодоступних місцях, тактичні окуляри, засоби життєзабезпечення в польових умовах, засоби індивідуального бронезахисту, сучасні металодетектори для пошуку вибухонебезпечних предметів, комплекти для маркування небезпечних територій, групові та індивідуальні комплекти забезпечення проведення

робіт з гуманітарного розмінування для 20 піротехніків, 4 автомобілі FORD RANGER. У жовтні 2016 року з використанням техніки та обладнання, що отримані від НАТО у рамках зазначеного проекту, на базі Навчального центру ОРС ЦЗ ДСНС України проведено навчальні курси з питань гуманітарного розмінування для 22 піротехніків ГУ ДСНС України у Донецькій та Луганській областях.

- протягом 2016 року (станом на грудень) піротехнічними підрозділами ДСНС України здійснено понад 9 тис. 500 виїздів, виявлено, вилучено та знешкоджено понад 73 тис. 800 вибухонебезпечних предметів, перевірено та розміновано територію загальною площею понад 7 тис. 600 гектарів;

У ДСУНС затверджено штатну структуру регіональних підрозділів (центрів) гуманітарного розмінування, проведено розрахунки і визначено потребу в оснащенні спеціальною технікою і обладнанням та розпочато роботи щодо ремонту приміщень для розміщення персоналу, техніки та обладнання.

Внаслідок офіційно зареєстрованих надзвичайних ситуацій в Україні загинуло 153 особи (з яких 26 дітей) та постраждали 1667 осіб (з яких 761 дитина).

Порівняно з аналогічним періодом 2015 року загальна кількість надзвичайних ситуацій у 2016 році зменшилася майже на 3 %. З початку 2016 року спостерігається зменшення кількості загиблих (більш як на 30 %), проте кількість постраждалих збільшилася (на 76 % порівняно із аналогічним періодом минулого року), що пояснюється зростанням їх частки в НС медико-біологічного характеру.

- 218 представників ДСУНС проходили навчання на курсі з вивчення англійської мови (за Програмою NATO American Language Course «STANAG-6001» та «ELT»);

- підрозділ ДСУНС взяв участь у міжнародних навчаннях НАТО з реагування на надзвичайні ситуації цивільного

характеру «CRNA GORA – 2016», які проводилися у м. Подгориця (Чорногорія) Євроатлантичним координаційним центром з реагування на катастрофи.

Разом з тим, процес визначення та планування заходів на виконання пріоритетних завдань потребує удосконалення, як і процес визначення середньострокових цілей, які повинні бути часткою нормативних документів ДНУНС.

2.1.5.4. Створення, становлення та розвиток Національної гвардії України (далі – НГУ)

Основною метою розвитку НГУ як військового формування з правоохоронними функціями є створення мобільного, самодостатнього, оптимального за чисельністю формування з високим рівнем взаємосумісності з аналогічними формуваннями держав – членів НАТО і ЄС, а також підвищення її здатності до участі у взаємодії зі Збройними Силами України у відсічі збройної агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту.

Створення, становлення та розвиток НГУ відбувалось під час участі її підрозділів, частин, з'єднань та об'єднань у військовому конфлікті із Російською Федерацією.

Для реалізації та виконання РНП НГУ було окреслено шість середньострокових цілей, які були підтримані десятьма пріоритетними завданнями на поточний рік, виконання яких забезпечено тринадцятьма основними заходами протягом 2016 року. Всі основні заходи проведено:

- направлено 12 представників НГУ до Литовської Республіки, Грузії, Федеративної Республіки Німеччини та Республіки Польща для проходження лікування та реабілітації;
- проведено передачу від Агенції НАТО з підтримки та постачання (NSPA) медичного реабілітаційного обладнання для МРЦ «Нові Санжари»;
- в рамках спільного проекту між НГУ та Жандармерією Румунії під назвою «Підтримка

розвитку Національної гвардії України» проведено на базі Центру гірської підготовки жандармерії Румунії (м. Сіная, Румунія) «Стажування за напрямком гірської та лижної підготовки (літній етап)»;

- чотири участі в засіданні Виконавчого комітету Багатонаціонального об'єднаного координаційного комітету з питань військового співробітництва та оборонного реформування;
- військовослужбовці Національної гвардії України брали участь у міжнародних військових навчаннях «Сі-Бріз» та «Рапід Трайдедент – 2016» на території України;
- відбулась участь представника Національної гвардії України у семінарі для вищого керівництва на тему «Реформи галузі безпеки та оборони: виклики та можливості»;
- більше 80 осіб закінчили та навчаються на різноманітних курсах з мовної підготовки;
- проведено робочу зустріч із представниками Агентства зменшення загрози МО США з метою обговорення та вирішення низки конкретних організаційних та фінансових питань щодо підготовки до тренувальних навчань для представників Національної гвардії України з питань забезпечення безпеки ядерних об'єктів та матеріалів;
- проводилась робота щодо уточнення цілей, змісту, термінів та завдання реалізації заходів в рамках участі в ППОС. Визначені структурні підрозділи, які відповідатимуть за досягнення конкретних Цілей партнерства;

- забезпечено публікацію видання «Біла книга. Національна гвардія України».
 - забезпечено участь персоналу в більше ніж 60 різноманітних консультаціях, візитах, зустрічах, нарадах, семінарах, курсах тощо.
- Позитивним явищем є досить масове бажання військовослужбовців та цивільного пер-

соналу вивчати іноземну мову та брати участь у заходах тактичного рівня.

Втім, зростання обсягів міжнародних обмінів без належного планування, верифікації якості та опрацювання відповідних навчальних програм містить ризик їхнього перетворення у хаотичний «військово-навчальний туризм».

2.2. РЕФОРМУВАННЯ СИЛ ОБОРОНИ

2.2.1. Національна система оборонного планування

На зміни та доповнення до Закону України «Про організацію оборонного планування» Президент у 2015 році наклав вето, а ВР до цього питання протягом 2016 року не поверталася, хоча в затвердженому Президентом України Стратегічному оборонному бюлетені (СОБ) констатується «недосконалість процедур оборонного планування, їх недостатня узгодженість з бюджетним процесом, недосконалість механізмів програмного управління оборонними ресурсами».

Основні причини такого стану:

- відсутність чіткого алгоритму оборонного планування у чинній нормативно-правовій базі й відсутність конкретної відповідальності посадових осіб за несвоєчасність розробки документів оборонного планування та їх низьку якість;
- існування системних недоліків в існуючих процедурах прийняття/затвердження державних програм розвитку Збройних Сил, та державних програм розвитку озброєнь або військово-промислового комплексу: їх розробляє Уряд, затверджує Президент, а фінансування перебуває в руках парламенту (Верховної Ради), де у депутатів є різні пріоритети і не-

має персональної відповідальності за неналежне забезпечення ресурсами структур оборони, безпеки, розвідки;

- процедури виділення вже затверджених бюджетних коштів на потреби оборони і безпеки недосконалі, забюрократизовані. Кошти зазвичай виділяються несвоєчасно і не у повному обсязі. Зберігається шкідлива тенденція минулих років щодо затягування з використанням значної частини бюджетних призначень наприкінці року. Це завжди тягнуло за собою великі обсяги дебіторської заборгованості Міністерства оборони. На жаль, цей негативний феномен зберігся і у 2016 році.

Державне оборонне замовлення (ДОЗ) на виробництво військової техніки і озброєння затверджується із запізненням, після початку поточного року, постійно переглядається і несвоєчасно фінансується. Зокрема, у 2016 році ДОЗ профінансовано лише на 59 % – повністю у частині фінансування з державного бюджету (58 %) і лише 1 % за рахунок спеціального фонду.

Надмірна засекреченість ДОЗ не дозволяє запровадити дієвий контроль за його виконанням, і, навпаки, створюються умови для волюнтаризму і зловживань.

2.2.2. Зв'язки з урядом, парламентом, засобами масових комунікацій та громадськістю

Позитив – зміна дизайну веб-сайту Міністерства оборони та регулярне оновлення його версії англійською мовою. Періодичні зустрічі і брифінги проводяться.

Однак, загалом, ефективність взаємодії між

військовими і Урядом, парламентом та ЗМІ є низькою (якщо порівнювати з досвідом розвинутих демократичних країн), оскільки цим зазвичай займаються самі військові, які не мають ні належного досвіду, ні налагоджених зв'язків.

2.2.3. Плани реформування і розвитку Збройних Сил України

Стратегічний оборонний бюлетень визначає лише загальні цілі реформування. Водночас, Державну програму реформування і розвитку ЗСУ затвердили наприкінці 2016 року (29 грудня), тобто вже після прийняття Державного бюджету на 2017 рік. Ця програма традиційно «цілком таємна», відповідно – її конкретний зміст не відомий.

Отже, знову немає чіткого зв'язку між визначеними в СОБ загальними пріоритетами розвитку ЗСУ (бо вони на час прийняття бюджету ще не були деталізовані й затверджені у програмі реформування та розвитку ЗСУ) та джерелами фінансування визначених пріоритетів. Через затягування з прийняттям програми, у 2017 році знову не буде можливості виділити кошти, які необхідні для реформування та розвитку ЗСУ. Відповідно, ефективність витрачання бюджетних ресурсів та якість контролю за їх витрачанням очікувано буде низькою. Серед іншого, це є ще й чинником, який сприяє корупції у сфері оборони.

На цю проблему неодноразово звертали увагу не лише незалежні експерти, але й керівництво Військової прокуратури України. Зокрема, незадовго до кінця 2016 року Головний військовий прокурор зазначав: «Станом на 19.12.2016 Міністерством оборони України з виділеного на рік фінансового ресурсу за зага-

льним фондом на тилове та матеріально-технічне забезпечення в сумі 21,5 млрд грн., не використано близько 4 млрд грн. Це становить близько 18,5 %. Більше того, на майже 1,4 млрд грн. відповідними департаментами МОУ навіть зобов'язання не взято (з них 300 млн грн. передбачено витратити на закупівлю та будівництво житла для військовослужбовців – а це так собі немало цілих 300 квартир). Аналогічно не використано кошти на ремонт військових об'єктів – 200 млн грн., харчування та речове забезпечення – 200 млн грн., закупівлю і розвиток озброєння та військової техніки – 200 млн грн., забезпечення зв'язком – 100 млн грн. і т. д.

Незважаючи на те, що в останні дні 2016 року МОУ доклало зусиль, щоб скоротити зазначену затримку, однак, повністю витратити бюджетні кошти не вдалося, а ці авральні дії вочевидь, черговий раз призвели до зростання дебіторської заборгованості МОУ.

Окрім цього, у сфері виробництва і ремонту озброєнь для ЗСУ у 2016 році знову спостерігалось багато зловживань, незважаючи на наявні плани, концепції і стратегії. Ні Військовій прокуратурі, ні МОУ, ні військовій контррозвідці СБУ поки що подолати зловживання у сфері виробництва і закупівлі озброєнь не вдається.

2.2.4. Плани реформування Збройних Сил України (далі – ЗСУ) на 2016 рік

Основні зусилля були спрямовані на забезпечення розвитку Сил спеціальних операцій, Об'єднаного оперативного штабу, а також нарощування бойового складу Збройних Сил України шляхом створення додаткових військових частин.

Для реалізації та виконання РНП за цим напрямом було окреслено одинадцять пріоритетних завдань на поточний рік, виконання яких забезпечено одинадцятьма основними заходами протягом 2016 року. Всі основні заходи проведено. Середньострокових цілей за цим напрямом не було передбачено.

Процес реформування Збройних Сил України у 2016 році мав позаплановий характер у зв'язку з тим, що відповідного плану на 2016 рік не було ухвалено, а введення в дію нового очікується у 2017 році – на термін до 2020 року.

Реформування ЗСУ у 2016 році відбувалось на підставі Додатку до Стратегічного оборонного бюлетеня України, який введено в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240:

- переглянуто функції, відповідальність та повноваження для забезпечення вирішення проблемних питань з управління силами оборони та підтримки розвитку системи управління та координації дій Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України;

- завершено формування Об'єднаного оперативного штабу та інших органів військового управління Збройних Сил України;

- проводиться поступовий перехід ГШ ЗСУ на структуру J – реорганізовано Головне управління персоналу Генерального штабу Збройних Сил України шляхом включення до його складу Мобілізаційного управління Голо-

вного управління оборонного та мобілізаційного планування Генерального штабу Збройних Сил України;

- Головне управління оборонного та мобілізаційного планування Генерального штабу Збройних Сил України шляхом передачі Мобілізаційного управління до Головного управління персоналу Генерального штабу Збройних Сил України;

- Центральне управління підготовки та повсякденної діяльності військ (сил) Збройних Сил України у Головне управління підготовки Збройних Сил України (J7) шляхом удосконалення структури та прийому до свого складу Управління оперативної підготовки Головного оперативного управління Генерального штабу Збройних Сил України;

- сформовано Управління зв'язків з громадськістю Збройних Сил України на базі прес-служби Генерального штабу Збройних Сил України;

- удосконалено структуру Головного оперативного управління (J3) шляхом введення до його складу управління напрямків та передачею управління оперативної підготовки до Головного управління підготовки Збройних Сил України;

- внесено зміни до законів України щодо застосування та функціонування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України;

- визначено склад сил та засобів, підпорядкованих Командуванню Сил спеціальних операцій Збройних Сил України;

- сформовано навчально-тренувальний центр Сил спеціальних операцій Збройних Сил України;

- встановлено в якості основного військового реабілітаційного центру Військово-медичний клінічний центр професійної патології

особового складу Збройних Сил України м. Ірпінь (фізіотерапія, професійні захворювання, психічне здоров'я та медсестринський патронаж) з посадами для спеціалістів з інших центрів та визначено інші реабілітаційні заклади як складові єдиної системи, тощо.

Крім того, відповідно до державного оборонного замовлення закуплено і поставлено до ЗСУ 3007 одиниць нових, модернізованих і відремонтованих зразків основних видів озброєння та військової техніки.

У рамках міжнародної технічної допомоги отримано озброєння, військової техніки та матеріально-технічних засобів на загальну суму 84 882 824 долари США, зокрема: безпілотні авіаційні комплекси – 24 комплекти, радіолокаційні станції контрбатареїної боротьби – 14 комплектів, засоби зв'язку – 766, прибори нічного бачення – 2250, автомобілі медичної евакуації – 5, медичне обладнання – 17, медичні матеріали – 23 684, спорядження для Сил спеціальних

операцій – 201, загальновійськове спорядження – 5 690.

Відповідно до стандартів НАТО підготовлено 3 механізовані батальйони Сухопутних військ, 2 (парашутно-десантний та аеромобільний) батальйони Високомобільних десантних військ та 12 рот Сил спеціальних операцій Збройних Сил України.

Імплементативною програмою Робочого плану Військового комітету Україна – НАТО передбачено 342 заходи, виконано 277 заходів (81 %).

З метою нарощування спроможностей корабельного складу для Військово-Морських Сил Збройних Сил України побудовано 3 малі броньовані артилерійські катери, триває виробництво ще 3. Міністерство оборони України уклало державний контракт з ПАТ «Завод «Ленінська кузня» на будівництво 2 десантних катерів.

Видано наказ Міністерства оборони України від 02.12.2016 № 655 «Про затвердження Положення про стандартизацію у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України».

2.2.5. Удосконалення системи військового управління та зв'язку

Підвищення ефективності системи управління Збройних Сил України здійснюється шляхом:

- запровадження кращого досвіду у сфері автоматизації управлінської діяльності, адміністративних процедур та військового керівництва;
- переоснащення систем зв'язку, захисту телекомунікацій, розвідки, радіоелектронної боротьби відповідно до стандартів НАТО;
- отримання оперативного доступу до даних аерокосмічної розвідки;
- розвиток спроможностей у сфері кібербезпеки.

Для реалізації та виконання РНП за цим напрямом діяльності ЗСУ було окреслено дванадцять середньострокових цілей, які були підтримані чотирма пріоритетними завданнями на поточний рік, виконання яких забезпечено десятьма основними заходами протягом 2016 року. Всі основні заходи проведено.

Здійснено цифрову прив'язку інформаційно-телекомунікаційних вузлів трьох загальновійськових полігонів та штабу Повітряного командування «Схід».

Побудовано радіорелейні лінії цифрового зв'язку у зоні проведення антитерористичної

операції на територіях Донецької та Луганської областей і на території Дніпропетровської області.

В інформаційно-телекомунікаційних системах Збройних Сил України розгорнуто та введено в експлуатацію 23 станції захищеного зв'язку.

Польову (мобільну) компоненту зв'язку Збройних Сил України укомплектовано переважно цифровими засобами зв'язку як вітчизняного, так і іноземного виробництва.

Триває переоснащення штатних аналогових засобів (комплексів) зв'язку цифровим телекомунікаційним обладнанням подвійного призначення для забезпечення сумісної роботи стаціо-

нарної та мобільної компоненти системи зв'язку з використанням телекомунікаційної мережі спеціального призначення або телекомунікаційної мережі загального користування.

Створено систему супутникового зв'язку Збройних Сил України із застосуванням як стаціонарних, так і мобільних станцій.

У рамках Трастового фонду НАТО з модернізації системи управління та зв'язку Збройних Сил України розпочато реалізацію двох першочергових проектів забезпечення Збройних Сил України засобами тактичного та супутникового зв'язку та пілотного проекту у рамках Регіональної програми з безпеки повітряного простору (RASP).

2.2.6. Нарощування боєздатності Збройних Сил України

Незважаючи на те, що першочергова увага приділялася підтриманню належного рівня боєздатності перспективної структури Збройних Сил України, відповідні заходи у 2016 році стримувалися відсутністю програмного документу, який визначає обрис перспективної структури. Його ухвалення планується у 2017 році.

Для реалізації та виконання РНП за цим напрямом діяльності ЗСУ було окреслено чотири середньострокові цілі, які були підтримані двома пріоритетними завданнями на поточний рік, виконання яких забезпечено чо-

тирма основними заходами протягом 2016 року. Всі основні заходи проведено.

До складу чергової ротації Сил негайного реагування НАТО на 2016 року від України задекларовано один військово-транспортний літак Іл-76МД Повітряних Сил Збройних Сил України та фрегат «Гетьман Сагайдачний» з вертольотом Ка-27 Військово-Морських Сил Збройних Сил України.

Представники Збройних Сил України взяли участь у конференції із планування заходів у рамках Концепції оперативних можливостей НАТО.

2.2.7. Удосконалення систем матеріально-технічного та медичного забезпечення Збройних Сил України

Матеріально-технічне забезпечення військ (сил) планувалось здійснюватися з об'єднаних центрів забезпечення як багатофункціо-

нальних органів забезпечення військ (сил) матеріально-технічними засобами за територіальним принципом незалежно від їх

підпорядкованості, а також з арсеналів, центрів та баз.

Для реалізації та виконання РНП за цим напрямом діяльності ЗСУ було окреслено вісім середньострокових цілей, які були підтримані сімома пріоритетними завданнями на поточний рік, виконання яких забезпечено шістнадцятьма основними заходами протягом 2016 року. Всі основні заходи проведено.

Опрацьовано нормативно-правові акти з медичного забезпечення сил оборони відповідно до стандартів НАТО.

Визначено та затверджено перспективну систему медичного забезпечення сил оборони, що базується на національних стандартах і враховує стандарти НАТО, інтегрована з системою цивільної охорони здоров'я.

Спланована відповідна організаційно-штатна структура медичних служб сил оборони.

Представники Тилу Збройних Сил України взяли участь у командно-штабному навчанні бригадного рівня «НАТО – GEO EX 2016».

Міністром оборони України 09.09.2016 затверджено «Тимчасову інструкцію з організації робіт у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України щодо впровадження стандартів НАТО».

З урахуванням особливостей медичного забезпечення в умовах проведення антитерорис-

тичної операції вдосконалено навчальні програми з підготовки медичного персоналу.

В рамках реалізації проекту Трестового фонду НАТО з фізичної реабілітації та протезування військовослужбовців, які одержали поранення під час проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях, у Військово-медичному центрі Західного регіону відкрито та введено в експлуатацію кабінет ерготерапії та майстерню з ремонту та підгонки інвалідних візків.

У Військово-медичному клінічному центрі професійної патології особового складу Збройних Сил України відкрито відділення реабілітації пацієнтів з ампутованими кінцівками.

У рамках реалізації проекту Трестового фонду НАТО з фізичної реабілітації та протезування військовослужбовців, які одержали поранення під час проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях на лікування за кордон направлено 279 військовослужбовців Збройних Сил України.

Для оснащення військово-медичних клінічних центрів закуплено 8 комплектів сучасної медичної техніки та апаратури (томограф комп'ютерний Optima CT 520 – 2, гастрофіброскоп GIF-E3 – 4, сканер ультразвуковий діагностичний SonoAce R7 – 1, бронхофіброскоп BF-TE2 – 1) на загальну суму понад 28,2 млн грн.

2.2.8. Підтримання у боєздатному стані, модернізація і оновлення озброєння та військової техніки

Основною проблемою оснащення Збройних Сил України озброєнням та військовою технікою залишаються обмежені можливості вітчизняних підприємств щодо задоволення потреб Збройних Сил України у сучасному озброєнні.

Для реалізації та виконання РНП за цим напрямом діяльності ЗСУ було окреслено сім середньострокових цілей, які були підтримані

трьома пріоритетними завданнями на поточний рік, виконання яких забезпечено одинадцятьма основними заходами протягом 2016 року. Всі основні заходи проведено.

Укладено Угоду між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Республіки Болгарія про надання Міністерству оборони України на безоплатній основі права на

використання болгарського програмного продукту «Національний інструмент кодифікації «BULCOD».

Агенцією НАТО із забезпечення (NSPA) підписано контракт з українською компанією

щодо постачання технічних засобів і загального програмного забезпечення автоматизованої інформаційної системи кодифікації та створення комплексної системи захисту інформації (КСЗІ), який виконано.

2.2.9. Підвищення ефективності системи кадрового менеджменту. Продовження процесу професіоналізації Збройних Сил України

В МОУ триває постійна робота по опрацюванню, доопрацюванню, переопрацюванню нормативної бази у сфері кадрового менеджменту. Суттєву допомогу Міністерство оборони отримує від Уряду Норвегії та інших країн.

Зокрема, у 2016 році на сайті МОУ висіла морально застаріла концепція кадрової політики зразка ще 2013 року, яка обґрунтовувалася: «скороченням загальної чисельності особового складу Збройних Сил до показників мінімально достатньої необхідності (з урахуванням потенційних загроз); комплектуванням Збройних Сил виключно військовослужбовцями військової служби за контрактом» та іншими подібними «раритетами».

Поряд із цим, протягом звітного 2016 року тривала розробка чергової стратегії кадрового менеджменту, однак про її затвер-

дження не відомо.

Не зважаючи на постійні оновлення концептуальних документів, принципові питання кадрового менеджменту, які свідчать про незмінність застарілих пострадянських підходів, залишаються невирішеними.

По-перше, залишається надмірною роль високих командирів-начальників у питаннях призначення офіцерів на посади, а роль кадрових органів – лише допоміжною, що не відповідає сучасним практикам країн-членів НАТО.

По-друге, залишається низьким рівень грошового утримання солдатів і сержантів, що не дозволяє залучати на службу професіоналів необхідної кількості та якості, здійснювати всі необхідні ротації особового складу та належним чином заохочувати військовослужбовців за досягнення і звитяги.

2.2.10. Удосконалення системи військової освіти та підготовки професійних кадрів

Зарубіжні партнери України (як із країн-членів НАТО, так і партнерів) надають суттєву допомогу. Завдяки цій допомозі навчальні програми вдосконалюються, а передовий досвід впроваджується. Курси з вивчення принципів, процедур і стандартів НАТО проводяться.

Представники України навчаються в іноземних навчальних закладах. Тобто, кількісна сторона питання загалом має непоганий вигляд.

Однак, залишається невідомим питання якості освіти, особливо тих представників України, хто отримав навчання за кордоном. Ні-

чого невідомо про якісний аналіз використання в Україні отриманої закордоном військової освіти. Також невідома загальна статистика – скільки людей, де і чому навчалося за роки незалежності, і скільки з них зараз продовжують службу?

Чи добре відпрацьовано процедури відбору на навчання та призначення на відповідні посади після навчання в іноземних ВНЗ? Який рівень корупції в системі військової освіти зараз? Адже у попередні роки ефективність зазначених процедур була низькою, а рівень корупції – високим.

2.2.11. Удосконалення системи підготовки військ та забезпечення їхньої взаємосумісності

У 2016 році у Міністерстві оборони затверджено перелік цілей партнерства на період до 2020 року. Також затверджено склад сил та засобів, які мають досягти належного рівня взаємосумісності (хоча, для вступу в НАТО потрібно визначати за мету досягнення взаємосумісності всіма Збройними Силами). Суттєву допомогу з питань удосконалення системи підготовки військ та забезпечення їх взаємосумісності надають Україні країни НАТО.

Зокрема, за інформацією Міністра оборони, у 2016 році: «підготовлено 5 батальйонів ЗСУ за стандартами НАТО. До їх підготовки залучалися інструктори США, Канади, Великої

Британії, Литви та інших країн-партнерів. Підготовлено 15 бригад сухопутних військ, 210 екіпажів повітряних сил, 3 корабельні групи, 28 кораблів і суден забезпечення військово-морських сил, 4 бригади високомобільних десантних військ, 13 підрозділів сил спеціальних операцій. Крім того, підготовлено 100-тисячний резерв ЗСУ».

Загалом, навчання, візити, консультації, курси з вивчення стандартів протягом 2016 року регулярно проводилися. Значна допомога надавалася багатьма країнами НАТО, зокрема, від США, Канади, Великої Британії, Польщі, Литви та ін.

2.2.12. Забезпечення соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей

Певні зрушення спостерігаються по медично-санаторному забезпеченню й страховому відшкодуванню. Значна допомога з питань медичної реабілітації надається країнами-членами НАТО і партнерами.

З іншого боку, значні проблеми із забезпеченням житлом залишаються, хронічно не вирішуються, хоча затверджений у 2016 році Стратегічний оборонний бюлетень передбачає

«впровадження дієвого механізму забезпечення житлом військовослужбовців Збройних Сил України».

Насправді, законодавством і нормативними актами вже передбачено достатньо інструментів для забезпечення житлом, але ці інструменти керівництвом Міністерства оборони не задіюються, кошти ефективно не витрачаються, а керівництво держави на це уваги

не звертає. По цьому відомству черга на отримання житла хронічно перевищує 40 тисяч чоловік.

Ця сфера – придбання, розподілу житла, виплати компенсацій за житло – залишається практично повністю закритою, непрозорою і, вочевидь, корумпованою. Вже третій рік на веб-сайті Міністерства оборони розділ «ЖИТЛОВІ ПИТАННЯ» не працює. Тобто, ігноруються вимоги Концепції розвитку сектору без-

пеки і оборони України, яка вимагає «щоквартальне оновлення відповідної інформації на офіційних сайтах органів» державної влади.

Рівень грошового утримання, пільг і компенсацій загалом недостатній для ефективної мотивації військовослужбовців і громадян України, щоб у необхідній чисельності підписувати довгострокові контракти, Збройні Сили стали дійсно професійними, як того вимагають керівні документи.

2.2.13. Захист навколишнього природного середовища у військовій сфері

Проводяться робота з ліквідації наслідків забруднення території, особливо у парках бойових машин.

Започатковані спільні проекти з Данією і Швецією. Активно розвивається співробітництво з Литвою.

2.2.14. Утилізація надлишкових і непридатних боєприпасів

За інформацією Апарату РНБОУ, а також Міністерства оборони і Національного космічного агентства, виконання заходів Трасового фонду НАТО щодо утилізації надлишкових і непридатних до використання

боєприпасів у 2016 році сповільнилося, оскільки надано пріоритет у реалізації 5-ти Трасових фондів НАТО, започаткованих у грудні 2014 року у зв'язку з агресією РФ проти України.

РОЗДІЛ III. РЕСУРСНІ ПИТАННЯ

Розділ з РНП-2016 складається тільки з одного підрозділу 3.1. «Бюджетна політика. Обсяг бюджетного ресурсу сектору безпеки і оборони».

Указом Президента України було окреслено, що видатки Державного бюджету України у 2016 році на забезпечення безпеки і оборони України здійснюються відповідно до ви-

значених законодавством пріоритетів розвитку та реформування Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з урахуванням зміни воєнно-політичної обстановки та фінансових можливостей держави.

Як зазначено вище (див. попередній розділ) у 2016 році бракувало відповідного планувального документу. Основним документом,

який до певної міри забезпечував планомірність та послідовність реформування, був Додаток 1 до Стратегічного оборонного бюлетеню України, затверджений Указом Президента України від 06.06.2016 № 240.

На виконання цього розділу було визначено дві середньострокові цілі і лише одне пріоритетне завдання на рік, яке забезпечене одним основним заходом: «пріоритетне спрямування видатків Державного бюджету України, що передбачені для потреб оборони і безпеки держави, на матеріально-технічне оснащення військ, розвиток озброєння і військової техніки».

Річним розписом асигнувань на 2016 рік на потреби Міністерства оборони України передбачено 55 698,2 млн грн.: на матеріально-технічне оснащення військ – 14 134,4 млн. грн. (загальний фонд – 13 607,6 млн грн., спеціальний фонд – 526,8 млн грн.); на розвиток озброєння та військової техніки – 8 118,0 млн грн. (загальний фонд – 7 858,1 млн грн., спеціальний фонд – 259,9 млн грн.); на соціальні виплати – 33 445,8 млн грн., що складає 60 % від всіх асигнувань.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» зі змінами для Міністерства внутрішніх справ передбачено видатки загального фонду в обсязі 40 194,9 млн. грн., у тому числі для Апарату МВС – 3 938,4 млн грн, Національної поліції – 15 668,8 млн грн, Національної гвардії – 8 621,9 млн грн., Адміністрації Державної прикордонної служби – 6249,8 млн грн., Державної служби з надзвичайних ситуацій – 4914,6 млн грн., та Державної міграційної служби – 801,4 млн грн.

Крім того, держбюджетом на 2016 рік МВС

затверджено видатки спеціального фонду в сумі 1 400,0 млн грн. на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності безпеки держави: для Національної поліції – 1 000,0 млн грн., Національної гвардії – 200,0 млн грн., Адміністрації Прикордонної служби – 100,0 млн грн. та Державної служби з надзвичайних ситуацій – 100,0 млн. грн.

Постановами Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 391, від 19.10.2016 № 721, від 26.10.2016 № 764 та від 07.12.2016 № 907 затверджені Порядки використання коштів, передбачених у державному бюджеті на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності безпеки держави для Національної гвардії, Адміністрації Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій та Національної поліції відповідно.

Відповідно постанови КМУ від 08.02.2016 № 64-1 «Про державне оборонне замовлення на 2016 рік» затверджені показники державного оборонного замовлення для ДПСУ та НГУ.

У 2016 ДПСУ та НГУ профінансовано у повному обсязі відповідно до затверджених асигнувань загального фонду у 2016 році.

Державним бюджетом України на 2016 рік для Національної гвардії України на придбання озброєння, боєприпасів, військової та автомобільної техніки, засобів зв'язку тощо, їх модернізацію та ремонт передбачено 1 734,0 млн. грн. (20,1 % обсягу видатків за загальним фондом держбюджету).

На матеріально-технічне забезпечення Державної прикордонної служби було передбачено 22,6 % від загальних видатків. Профінансовано повністю.

Розділ IV. ПИТАННЯ БЕЗПЕКИ

У Розділі IV «Питання безпеки» йдеться про інформаційну безпеку, зокрема, про законодавче забезпечення охорони інформації з обмеженим доступом, діловодство (організації роботи з документами), допуску та доступу до секретної інформації (безпека персоналу), забезпечення режиму секретності (фізична безпека), дозвільної системи провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, суб'єктами господарської діяльності (індустріальна безпека) та кібербезпеки. Саме ці пункти українська сторона визначила найважливішими у контексті співпраці з НАТО.

Поняття «інформаційна безпека» в РНП подається в досить вузькому розумінні і не охоплює цілу низку складових, що мають вагу в умовах інформаційної війни. Зокрема, упорядники РНП оминули розвідувальну діяльність щодо виявлення загроз в інформаційній сфері, контррозвідувальну діяльність на протидію зусиллям противника та забезпечення інформаційної безпеки, захист населення держави від негативного інформаційно-психологічного впливу противника, власні заходи активного інформаційного впливу на населення та особовий склад противника, активні дії в кіберпросторі (у т. ч. в соціальних мережах) тощо.

Запропоновані РНП цілі та завдання переважно абстрактні, запланований підхід передбачає в основному продовження (здійснення, забезпечення, проведення) заходів (контролю, перевірок, роботи, функціонування) у відповідності до вимог чинного законодавства й стандартів держав-членів Альянсу і не містить конкретних показників, згідно з якими можна було б оцінити стан виконання визначених завдань.

Документ описує процес упорядкування збереження секретної інформації НАТО або країн-членів НАТО.

Адміністративні домовленості щодо охорони інформації з обмеженим доступом між Урядом України та НАТО, підписані 28 вересня 2016 року у Києві Головою СБУ та Директором Офісу безпеки НАТО, деталізують процедури взаємної охорони інформації з обмеженим доступом, передбачені Угодою про безпеку між Україною і НАТО 1995 року та сприяють наближенню національних процедур до стандартів НАТО. Також ця угода регламентує надання доступу та допуску до секретної інформації іноземним радникам.

З метою визначення порядку провадження суб'єктами України, залученими до співробітництва з Альянсом, діяльності пов'язаної з інформацією НАТО з обмеженим доступом, здійснення контролю, а також особливого режиму такої діяльності СБУ розроблено «Правила поведження та забезпечення охорони інформації НАТО з обмеженим доступом в Україні» (становить службову інформацію). Правила поведження та забезпечення охорони інформації НАТО з обмеженим доступом в Україні, розробленими на підставі Угоди про безпеку між Урядом України та НАТО від 13.03.95, впроваджено механізм обміну інформацією з обмеженим доступом між установами Альянсу та України.

Згідно з висновками експертів НАТО, створена система охорони інформації з обмеженим доступом, що передається Альянсом до України, відповідає стандартам політики безпеки НАТО.

У даному розділі РНП розглядаються також і питання кібербезпеки. Це логічно, адже політика НАТО нині визначає дії в кіберпросторі як частину колективної оборони Альянсу. В РНП Україна мала б сконцентруватись не тільки на створенні невеликих відомчих підрозділів і в зазначені необхідного їм обладнання, а на

створенні системних національних спроможностей, інтегрованих та скоординованих з одного центру, розвитку сил та засобів, які реалізують єдину державну політику з цього питання щодо протидії кіберзагрозам.

Критично у цьому сенсі враховувати засади політики НАТО з цього питання, адаптувати національну політику до них, та у свою чергу, як активний партнер – вносити пропозиції, зважаючи на досвід протидії кібератакам в Україні.

А для цього потрібно забезпечити крос-функціональну взаємодію усіх державних органів, які відповідають за кібербезпеку. Це – Міністерство оборони, Державна служба зв'язку та захисту інформації (ДСЗЗІ), СБУ, Національна поліція, НБУ, розвідувальні органи.

Указом Президента України від 15 березня 2016 року № 96 введено в дію Рішення РНБО України від 27.01.2016 року «Про стратегію кібернетичної безпеки України». У рамках Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань воєнної реформи високого рівня діє робоча підгрупа з питань кіберзахисту, що включає представників вищезгаданих структур.

В межах розбудови національної системи кіберзахисту та дослідження сучасної гібридної війни в СБУ передано до НАТО та готуються додаткові пропозиції щодо спільних проєктів із Науковим комітетом НАТО у рамках Програми НАТО «Наука заради миру та безпеки». Рішення щодо започаткування таких проєктів приймається виключно країнами Альянсу через використання внутрішніх процедур Міжнародного секретаріату НАТО.

Станом на кінець 2016 року реалізація першого етапу Трестового фонду Україна – НАТО з питань кібербезпеки знаходиться у стадії проведення румунською стороною тендерних процедур у відповідності до проєктного рішення та тендерної документації, що були опрацьовані та остаточно узгоджені із українською стороною впродовж квітня-травня 2016 року.

Відповідно до розпорядження СБУ створено Координаційну раду з реалізації Тресто-

вого фонду Україна – НАТО з питань кібербезпеки. До складу зазначеного органу увійшли представники РНБО, МЗС, структур безпекового блоку.

Незважаючи на наявність важливих розпочатих проєктів, до відповідного розділу РНП переважно увійшли лише загальні заходи: вдосконалення нормативно-правової бази, проведення консультацій, продовження проведення переговорів з НАТО у форматі експертних зустрічей Україна – НАТО з питань кібербезпеки.

При цьому Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України фактично самоусунулася від реалізації заходів у сфері кібербезпеки, хоча по суті є важливим компонентом системи кіберзахисту: в РНП лише перераховані чинні повноваження служби із згадуванням про взаємодію з НАТО. А насправді діяльність ДССЗЗІ потребує глибокого аналізу та відповідних змін. Функціональні недоліки у діяльності ДССЗЗІ у 2016 році були виявлені, зокрема, під час роботи над запуском системи електронного декларування.

Загалом, досвід впровадження РНП-2016 у сфері інформаційної безпеки спонукає до:

- створення національної системи інформаційної безпеки, у т. ч. впровадження національної системи керування ризиками щодо інформаційної безпеки у відповідності до рекомендацій НАТО, ЄС, МСЄ та ISO;
- змін нормативно-правової бази з метою чіткого окреслення відповідальності державних органів за захист інформації;
- імплементації вимог нормативних документів у галузі технічного захисту інформації, криптографії та кібербезпеки (команди реагування на інциденти кібернетичної безпеки, спеціальний урядовий зв'язок тощо);
- ефективного використання державних ресурсів на захист інформації та критичної інфраструктури, зокрема контролю над витратами коштів державного бюджету, передбаченого на заходи з інформаційної безпеки.

РОЗДІЛ V. ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Даний розділ є останнім і найменшим за обсягом розділом Програми. Він складається лише з одного підрозділу 5.1, присвяченого питанням «імплементатії укладених та підготовки нових міжнародних договорів між Україною та НАТО у сферах, що становлять взаємний інтерес».

Структура підрозділу включає чотири елементи:

- вступний абзац констатуючо-декларативного характеру;
- три середньострокові цілі;
- два пріоритетні завдання на поточний рік;
- (лише) два основні заходи.

У всіх попередніх Річних національних програмах, починаючи з 2009 року, підрозділ про виконання та укладання міжнародних договорів Україна – НАТО розпочинався з положення, подібного до того, що містилося в програмі 2009 року: «Україна забезпечуватиме послідовне та повне виконання укладених з Організацією Північно-атлантичного договору угод і разом з тим продовжуватиме роботу щодо створення належних правових механізмів співпраці з НАТО». Програма 2016 року уперше не має подібного положення.

Натомість в Програмі 2016 року уперше з'являється вступний абзац, що «у 2016 році буде активізовано роботу з метою гармонізації законодавства України із законодавством держав – членів Альянсу у відповідній сфері» у рамках реалізації заходів щодо реформування сектору безпеки і оборони України відповідно до стандартів НАТО, передбачених Стратегією національної безпеки України 2015 року.

Необхідність і мета включення до розділу абзацу такого змісту не зрозуміла.

Змістовно вступний абзац не пов'язаний із заголовком підрозділу, оскільки задекларована мета гармонізації із законодавством держав-членів НАТО суттєво відрізняється від питань укладання і виконання міжнародних договорів з самим Альянсом, яким присвячено решту положень підрозділу. Цей абзац також ізольовано від інших елементів підрозділу, оскільки ні середньострокові цілі, ні пріоритетні завдання, ні основні заходи не стосуються питання гармонізації законодавства України із законодавством держав-членів НАТО.

Більше того, важливо відзначити, що Стратегія національної безпеки України (на яку йде посилання в абзаці) не встановлює мети гармонізації українського із законодавством окремих держав-членів НАТО, а чинному законодавству України не відоме поняття гармонізації українського законодавства із законодавством іноземної держави.

Середньострокові цілі дослівно перенесені з Програми 2015 року, де вони з'явилися вперше. Формулюванням цілей бракує визначеності, вони мають максимально загальний характер, не посилаються на конкретні договори чи правові питання. Більше того, їх навіть важко назвати цілями, оскільки насправді вказують на процес: «продовження імплементатії міжнародних договорів...», «підготовка проектів нових міжнародних договорів...», «продовження діалогу... з правових питань».

Перша ціль взагалі не має нормативного змісту, оскільки «продовження імплементатії міжнародних договорів України, укладених з НАТО» є вимогою чинного законодавства України, – насамперед ст. 9 та 18 Конституції України та положень Закону України «Про міжнародні договори України», які є достатньою правовою підставою обов'язку державних ор-

ганів забезпечити виконання Україною укладених нею міжнародних договорів, в тому числі з НАТО. У цьому контексті також варто звернути увагу, що чинний Закон «Про міжнародні договори України» оперує поняттям «виконання», а не «імплементация» міжнародного договору.

Відзначимо, що передбачені в розділі V заходи стосуються лише першої цілі. Таким чином, відповідно до Програми друга й третя цілі не наповнені конкретним змістом.

Двом пріоритетним завданням на 2016 рік також притаманні ті самі риси, що й формулюванням цілей: загальність та абстрактність. Перше завдання – «продовжити роботу з удосконалення договірно-правової бази співробітництва між Україною та НАТО в рамках діалогу... з правових питань» – є новацією; натомість друге – «провести спільні заходи (консультації, семінари, навчальні візити тощо), пов'язані із правовими аспектами співробітництва України з НАТО» – завжди включалося в усі попередні річні національні програми.

На нашу думку, такі «гумові» формулювання цілей і завдань, а також нелогічний вступний абзац не дозволяють зрозуміти, яким є пріоритети співпраці України з НАТО у правовій сфері на 2016 рік, та надають виконавцям максимально можливу свободу розсуду щодо критеріїв їх виконання.

Передбачені в розділі V заходи охоплюють лише друге пріоритетне завдання, натомість перше завдання виявилось не наповненим конкретним змістом.

РНП передбачає всього два основні заходи:

- забезпечити імплементацию трьох зазначених міжнародних договорів, що були укладені між Україною та НАТО у 2015-2016 роках;

- забезпечити проведення заходів із підвищення рівня знань працівників юридичних служб відповідних ЦОВВ та інших державних органів України щодо положень нормативно-правової бази співробітництва між Україною та НАТО, у тому числі двосторонніх міжнародних договорів між Україною та Альянсом.

Щодо виконання першого заходу Міністерство оборони України надало дуже обмежену інформацію: на виконання одного міжнародного договору Уряд затвердив імплементційну угоду з НАТО, яка була укладена в 2015 році⁵, а також Міністерство оборони уклало угоду з відповідною агенцією НАТО. Узагальнюючий висновок щодо поточного стану виконання заходу: «Виконання триває».

Щодо виконання другого заходу Міністерство оборони України вказало лише, що представник Збройних Сил України пройшов навчання на курсі НАТО «Право збройних конфліктів» в країні-члені НАТО. Узагальнюючий висновок щодо поточного стану виконання заходу: «Виконання триває».

Наразі не надійшла інформація від решти державних органів, які зазначені як виконавці цих заходів, – Міністерства юстиції України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Національного банку України. Особливо бракує інформації від Мін'юсту, представник якої входить до складу Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України у статусі Національного координатора з питань співробітництва України з НАТО у правовій сфері, а також Міністерства закордонних справ, представник якого є Національним координатором з питань співробітництва України з НАТО у сфері зовнішньої політики.

⁵ При цьому Міністерство не вказало на постанову Уряду, якою в 2016 році був затверджений порядок використання коштів від НАТО, що надійшли на реалізацію згаданої імплементційної угоди.

Водночас із повідомлення Державної фіскальної служби України (визначена серед виконавців першого основного заходу) впливає, що вона не брала участь у заходах з виконання Програми, оскільки не визначена як основний виконавець жодного заходу та не залучалась іншими державними органами до виконання Програми.

У контексті цього питання необхідно відзначити, що з трьох ключових міністерств, відповідальних за виконання завдань розділу V (Мін'юст, МЗС, Міноборони), лише МЗС прямо наділене повноваженнями у сфері євроатлантичного співробітництва⁶. Натомість положення Мін'юсту і Міноборони не містять жодних згадок про їхню участь у забезпеченні співпраці з НАТО чи євроатлантичної інтеграції.

Аналіз положень Розділу V РНП-2016 та стану її виконання дозволяє зробити низку висновків та рекомендацій.

Чи є потреба в розділі «Правові питання»?

Вищенаведене спонукає розглянути доволі очевидне питання: чи потребує Річна національна програма окремого розділу, присвяченого правовим питанням?

Аналіз показав, що частину положень цього розділу можна було б без особливої шкоди вилучити, а решту – так само без шкоди перемістити в інші розділи Програми⁷. Як

виглядає, це лише б покращило якість документу.

Проте відповідь на це питання не є настільки очевидною, оскільки існують два серйозні контраргументи проти такого рішення. Перший вказує на бюрократичну традицію: окремий розділ про правові питання з'явився ще в Плані дій Україна – НАТО 2002 року і був присутній в наступних щорічних цільових планах Україна – НАТО, що ухвалювалися Україною на його виконання. Потім цей розділ перейшов до Річних національних програм. Зміна добре усталеної бюрократичної традиції завжди є викликом для міжвідомчої співпраці, і тому її скасування потребує дійсно серйозної причини. Другий контраргумент полягає в тому, що структура Річної національної програми очевидно відтворює структуру Плану дій щодо членства в НАТО (ПДЧ)⁸, а тому є політично чутливим питанням.

Тому заслуговує на підтримку рішення Президента України, що Річна національна програма повинна містити розділ «Правові питання»⁹.

Яким має бути призначення розділу «Правові питання»?

З вищенаведеного аналізу впливає перша рекомендація: варто на початку розділу чітко сформулювати функціональне призначення розділу. Це є вкрай важливо, оскільки зробить

⁶ Див. Положення про Міністерство закордонних справ України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281.

⁷ Питання укладання та виконання конкретних міжнародних договорів – до розділів відповідно предмету регулювання відповідного договору, а питання підвищення рівня знань працівників юридичних служб – до підрозділу 1.7 «Підготовка фахівців з питань співробітництва України з НАТО».

⁸ Ухвалений на зустрічі глав держав – членів Північноатлантичної Ради у Вашингтоні від 24 квітня 1999 року.

⁹ Пункт 2. Положення про розроблення Річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО та оцінювання результатів їх виконання, затвердженого Указом Президента України від 7 грудня 2016 р. № 547/2016.

розділ необхідним і самодостатнім¹⁰, забезпечить внутрішню цілісність та логічність розділу, полегшить його виконання органами державної влади та контроль за ефективністю виконання.

При цьому конкретне формулювання, яке буде використане для цієї мети, та його реалізація в окремих положеннях розділу певною мірою буде слугувати політичним маркером, сигналом намірів України в питанні вступу до НАТО.

Для виконання цього доволі непростого завдання ми рекомендуємо спочатку звернути увагу, що відповідно до вимог Президента України з 2017 року повинні ухвалюватися Річні національні програми саме «під егідою Комісії Україна – НАТО». Це означає, що серед іншого зміст розділу, як і всього документу, повинен визначатися і статусом Комісії Україна – НАТО, як він визначений її сторонами.

У зв'язку з цим варто відзначити, що Комісія Україна – НАТО була створена відповідно до п. 12 Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО від 9 липня 1997 р. – «12. Україна та НАТО розглядають свої відносини як динамічний процес, що розвивається. Для забезпечення якнайповнішого розвитку своїх відносин та втілення положень цієї Хартії, Північноатлантична Рада періодично зустрічатиметься з Україною, як правило, не рідше двох разів на рік, як Комісія Україна – НАТО. Комісія Україна – НАТО не буде повторювати функції інших механізмів, згаданих у цій Хартії, натомість збиратиметься для загальної оцінки стану розвитку відносин, огляду за процесом планування та розробки пропозицій щодо

шляхів покращення або подальшого розвитку співробітництва між Україною та НАТО».

У серпні 2009 році сфера компетенції Комісії була розширена Декларацією про доповнення Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО, що встановила таке – «Для сприяння продовженню реформ в Україні та відповідно до всіх складових рішення, прийнятого на зустрічі Міністрів закордонних справ Альянсу в грудні 2008 року, під егідою Комісії Україна – НАТО, Україною розроблятимуться Річні національні програми».

У цьому зв'язку цілком логічним виглядає вимога Президента України, що кожен розділ Річної національної програми повинен розпочинатися з визначення «головних цілей реформ за визначеними напрямками, очікуваних змін у політиці держави та житті суспільства»¹¹.

З іншого боку, визначити номенклатуру таких «головних цілей реформ» та «очікуваних змін» в рамках саме цього розділу буде вкрай не просто. Для вирішення цього завдання ми рекомендуємо звернути увагу, яке значення такий розділ відіграє в ПДЧ. Співставлення змісту розділу про правові питання в ПДЧ та змісту аналогічних за назвою розділів в українських щорічних програмах вказує на їхню сутнісну відмінність.

Згідно з ПДЧ суть розділу зводиться до того, щоб держава-кандидат на вступ до НАТО могла ідентифікувати та усунути всі свої внутрішньодержавні законодавчі та інституційні перешкоди, які можуть завадити їй стати членом цієї міжнародної організації чи належно виконувати зобов'язання, що випливають з

¹⁰ Наразі, як зазначалося вище, без такого положення розділ варто «розформувати», перемістивши його змістовні положення до інших розділів за предметом регулювання відповідних міжнародних договорів.

¹¹ Пункт 3. Положення про розроблення Річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО та оцінювання результатів їх виконання, затвердженого Указом Президента України від 7 грудня 2016 р. № 547/2016.

членства¹². Звідси впливає наголос на важливості «ретельного аналізу» країною-претендентом свого внутрішнього законодавства щодо його сумісності з нормативними положеннями НАТО, а також поінформованості такої країни про формальний юридичний процес, що передує членству¹³.

Натомість в українських щорічних цільових планах та національних програм ця логіка від самого початку була суттєво розмита¹⁴, оскільки основний наголос робився на доволі технічних питаннях виконання міжнародних договорів, укладених з НАТО, та створення належних правових механізмів співпраці з НАТО. Хоча до тексту також традиційно включався і розділ «5.2. Аналіз відповідності національ-

ного законодавства базовим договорам НАТО», але він мав доволі обмежений зміст¹⁵ та його очевидно надавалося другорядне значення. Більше того, цей підрозділ був відсутній у Програмі 2015 року і не з'явився у Програмі 2016 року.

Таким чином, головне призначення розділу може полягати в тому, щоб Українська держава: (а) своєчасно ідентифікувала всі свої внутрішньодержавні законодавчі та інституційні перешкоди, які можуть завадити їй досягти визначених кінцевих цілей співпраці з НАТО, та (б) усунула такі перешкоди та належно виконувала всі зобов'язання, що впливають з визначених кінцевих цілей співпраці з НАТО.

¹² Йдеться про два типи перешкод юридичного характеру: (а) на рівні конституційного права – чи дозволяє воно країні стати членом НАТО; (б) у випадку приєднання країни до всього комплексу договорів у рамках НАТО, чи буде вона здатна їх реально виконувати: зокрема, чи усунуті всі перешкоди в її національному законодавстві, що можуть завадити практичній реалізації зобов'язань, що виникають з членства в НАТО.

¹³ Див. п. 1 розд. V. Плану дій щодо членства в НАТО (ПДЧ).

¹⁴ Лише в Плані дій Україна – НАТО 2002 року було зроблено чіткий і основний акцент, що «Україна і надалі проводитиме огляд свого чинного законодавства для визначення відповідності правилам і нормам НАТО».

¹⁵ Він завжди обмежувався двома пунктами: проведення аналізу відповідності законодавства України базовим договорам НАТО та здійснення перекладу базових договорів НАТО.

