

Оборонная реформа Украины: трудности и вызовы



Изабель Факон

Май 2017

Французский Институт Международных Отношений (ИФРИ) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901 г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

Благодаря междисциплинарному подходу своих исследований и привлечению к дебатам политиков, руководителей предприятий, научных работников и экспертов международного уровня, ИФРИ способствует развитию новых идей и принятию решений.

В 2005 году в Брюсселе открылась европейская антенна ИФРИ. ИФРИ-Брюссель является одним из редких французских мозговых центров (*think tank*), прочно занявших своё место в европейском и международном дебате.

Ответственность за мнения, высказанные в данной статье, возлагается исключительно на её автора.

*Данная статья опубликована в рамках проекта
«Обсерватория России, Кавказа и Восточной Европы» при поддержке
Генеральной Дирекции по Международным Делах и Стратегии (DGRIS) Министерства
Обороны Франции.*

ISBN : 978-2-36567-710-3

© Все права защищены, Ifri, 2017

Обложка: Киев, Украина – 22 августа, 2016: Украинские военнослужащие приняли участие в репетиции парада в Киеве Vitaliy Holovin / shutterstock.com

Прочитать публикацию:

Изабель Факон, «Оборонная реформа Украины: трудности и вызовы»,
Russie.Nei.Visions, № 101, ИФРИ, май 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Веб-сайт : ifri.org

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions – серия электронных публикаций, посвящённых изучению России и других новых независимых государств на постсоветском пространстве (Белоруссии, Украины, Молдовы, Армении, Грузии, Азербайджана, Казахстана, Узбекистана, Туркменистана, Таджикистана и Кыргызстана). Статьи, подготовленные ведущими экспертами, посвящены актуальным стратегическим, политическим и экономическим проблемам.

Об авторе

Изабель Факон – старший научный сотрудник Фонда стратегических исследований (Париж), где она занимается вопросами российской политики по безопасности и обороне. Она преподаёт и ведёт семинар «Геополитика Евразии» в Высшей политехнической школе (Париж). Она также является членом редакционной коллегии журнала *Défense nationale* (Национальная оборона) и научного совета интернет-журнала *Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*.

Краткое содержание

Конфликт с Россией выявил катастрофическое состояние оборонного сектора Украины. Спустя три года после «Революции достоинства», на фоне продолжающегося вооружённого конфликта, в армии были начаты серьёзные преобразования. Были приняты новые стратегические документы, свидетельствующие о сложности вызовов, стоящих перед национальной обороной Украины. К давлению со стороны НАТО (стандарты которого украинское правительство стремится применить к модернизации национальных вооружённых сил и созданию новых оборонных возможностей) добавляется проявляющееся разными способами давление со стороны гражданского общества (роль волонтеров и добровольцев, поддержка неправительственными организациями армии и военной реформы и т.д.) Однако военная реформа сталкивается со многими проблемами, такими как недостаток ресурсов, сопротивление различных инстанций и межведомственные конфликты.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
ВОЕННАЯ РЕФОРМА: ИМПЕРАТИВ В КОНТЕКСТЕ ВООРУЖЁННОГО КОНФЛИКТА	8
Конфликт - двигатель преобразований.....	8
Главные направления оборонной реформы	11
Продвижение реформ: всесторонняя мобилизация для развития институтов	14
НЕСБЫВШИЕСЯ НАДЕЖДЫ, ДРУЖЕСКОЕ ДАВЛЕНИЕ И НОВЫЕ ОЖИДАНИЯ: ОТНОШЕНИЯ С НАТО КАК ВЕКТОР РЕФОРМЫ	17
Двусмысленные политические отношения	17
Слабый структурный вклад сотрудничества с НАТО	18
После российской агрессии: волонтаризм НАТО, реализм Киева ..	20
Реформа – это не длиннаяспокойная река	24
СОПРОТИВЛЕНИЕ ВОЕННОЙ СИСТЕМЫ	24
Межведомственные конфликты.....	26
Контроль над добровольческими батальонами	28
Недостаточная экономическая и промышленная база	31
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	33

Введение

Шок, вызванный в украинском обществе и вооружённых силах конфликтом с Россией, выявил плачевное состояние обороны страны. Властям пришлось признать свою несостоятельность в военной сфере, не позволившую противостоять процессам, приведшим к аннексии Крыма Россией. Несколькими неделями позже, регулярная украинская армия, за исключением нескольких подразделений специальных сил и десантников¹, оказалась беспомощной перед развитием событий в Донбассе. По признанию самих представителей власти, в марте 2014 года боеспособными оказались лишь 6 000 военнослужащих из армии, насчитывавшей 140 000², многие солдаты дезертировали, материально-техническое снабжение было полностью дезорганизовано, командованию не хватало единства, коммуникации не были защищены, срочная помощь раненым не была обеспечена. Лишь участие добровольческих батальонов позволило удержать фронт в ожидании реорганизации и укрепления регулярных войск – болезненное свидетельство того, что *«украинские полиция и армия оказались неспособны защитить государственный суверенитет»³*.

Каковы же факторы, объясняющие эту несостоятельность? Общеизвестны факты недофинансирования и недостаточного оснащения украинской армии, а также предпочтения, отдаваемого политическим руководством, озабоченным удержанием власти, службам внутренней безопасности⁴. Подточенная коррупцией, плохо обученная, украинская армия – как и вся страна – была также раздираема выбором между европейской и российской геополитической ориентацией, что негативно повлияло на лояльность

Переведено с французского Натальей Киселевой-Туле.

1. Интервью с экспертом в вопросах обороны, 28 ноября 2016. *NB* : в отсутствие иных указаний, все цитируемые интервью были проведены в Киеве с гражданами Украины.

2. По оценке бывшего министра обороны Игоря Тенюка. *Saint-Pierre R. L'expertise canadienne au service de l'armée ukrainienne* [Канадская экспертиза на службе у украинской армии] // Radio Canada. 17 февраля 2016. <http://ici.radio-canada.ca>.

3. *Ukraine's Volunteer Battalions: The New Model Army*. Ukrinform. 3 ноября 2014.

4. По словам одного из иностранных дипломатов, эта ситуация закономерна, поскольку армия воспринимается в этой перспективе как менее надежная и менее полезная (интервью, 1 декабря 2016).

части военнослужащих, проявившейся при возникновении вооружённого конфликта с Россией. Реформы, предпринятые после обретения независимости в 1991 году, сводились в основном к сокращению личного состава – что само по себе было нелёгким вызовом, поскольку Украина унаследовала 40% личного состава бывшей советской армии⁵. Постоянная нестабильность внутреннего и геополитического контекста Украины помешала разработке стратегического видения для реструктуризации оборонного сектора. Поэтому, в 2014 году, одним из приоритетов правительства, созданного в результате событий, получивших название «Революция достоинства», стало «переизобретение» украинской армии⁶.

Начавшийся около трёх лет назад конфликт потребовал изменений в армии и вызвал сильный интерес к этой теме как в политических кругах, так и в гражданском обществе Украины. Украинские и международные наблюдатели констатируют улучшение ситуации в украинских вооружённых силах. В то время как Киев с удовлетворением отмечает, что национальной армии удалось сдержать наступление сепаратистов, поддерживаемых Россией⁷, даже наиболее скептически настроенные украинские военные эксперты признают, что ситуация в армии «частично улучшилась в ходе военных операций в Донбассе. Украина, наконец, решилась создать армию и другие вооружённые формирования, предназначенные для ведения войны», а не только для расходования государственных ресурсов⁸.

Тем не менее, мнения относительно глубины начавшихся с 2014 года перемен расходятся. Украинское правительство подвергается постоянной критике со стороны оппозиции, населения и международного сообщества, указывающих на медлительность и недостаточность различных реформ, предпринятых после Майдана. В какой мере эти упрёки справедливы в отношении оборонного сектора? Приоритетная в дискурсе украинской власти, военная реформа является весьма болезненной темой, что приводит к некоторым сомнениям относительно надёжности источников и свидетельств, а также объективности анализов. Эта реформа проходит

5. Bugriy M., Maksak H. The Initial Situation before Conducting SSR in the Ukraine // Ondrejcsak R. (ред.), Security Sector Reform, Global Case Studies. CENAA. Bratislava. 2016. С. 65.

6. Термин, использованный послом Украины в Канаде, в своём комментарии программы подготовки, проводимой в украинской армии 200 канадскими инструкторами (*Saint-Pierre R. Op. cit. [2]*).

7. Выступление одного из высших политических руководителей Украины. Март 2016.

8. Тымчук Д. Военная реформа в Украине: 7 шагов к победе. 17 сентября 2014. Информационное сопротивление. <http://sprotyv.info>. Лейтенант-полковник Тымчук является членом Военного бюро Народного фронта.

на фоне войны и институциональных потрясений, которые, к тому же, вовлекают международных участников в рамках программ военной помощи⁹. В настоящей статье проводится анализ главных целей и задач проходящего в настоящий момент переопределения принципов национальной обороны Украины и его политического контекста.

9. Другая методологическая проблема заключается в путанице, возникающей в связи с расхождением доступных количественных данных.

Военная реформа: императив в контексте вооружённого конфликта

Шок, вызванный конфликтом с Россией, привёл к острому осознанию необходимости полной реконструкции оборонных структур. Как подчёркивает один из активных участников предпринятого после Майдана преобразования армии, приоритизация этого основного направления реформы на Украине продиктована тем, что *«мы чуть было не потеряли нашу страну¹⁰»*. С этой точки зрения, как утверждают некоторые искушённые наблюдатели, конфликт стал *«позитивным фактором в целом негативных обстоятельствах¹¹»*.

Конфликт - двигатель преобразований

Срочная необходимость заключалась в мобилизации достаточного количества военнослужащих для нужд «антитеррористической операции» (АТО). Правительство провело в 2014 и 2015 годах шесть кампаний по частичной мобилизации (более 200 000 человек¹²), отмеченных большим количеством дезертирств. Эксперты сожалели о том, что власти в некоторых случаях прибегали к принуждению, а многие новобранцы были отправлены на фронт без всякой базовой подготовки¹³. Этот контекст способствовал применению в зоне АТО батальонов территориальной обороны¹⁴, что не обошлось без трудностей (недостаток опыта, проблемы дисциплины...), а также

10. *Rahemtulla R.* Ukraine defense reform leader «could write book on how to sabotage change» // Kyiv Post. 1 ноября 2016. www.kyivpost.com. Речь идёт об А. Загороднюке, представителе гражданского общества, руководителе Бюро проектов реформы в Министерстве обороны. Он представляет движение волонтеров, образовавшееся вследствие «Революции достоинства» и воплощающее желание населения оказывать более активное влияние на правительство и добиться от него проведения обещанных реформ.

11. Интервью с одним из украинских политологов, 29 ноября 2016.

12. Ministry of Defence of Ukraine. White Book 2015. С. 10. www.mil.gov.ua.

13. *Мельник С.* Возможен ли в Украине переход на контрактную армию. // Новое время. 4 августа 2015. <http://nv.ua>.

14. Весной 2014 года Украина начала создавать резерв из батальонов территориальной обороны – как минимум по одному в каждом регионе – для защиты особо важных объектов (объяснение одного из специалистов в вопросах обороны, обмен по электронной почте, 20 декабря 2016).

признанию властями присутствия добровольческих батальонов на фронте с апреля 2014 года. Эти последние не всегда были лучше подготовлены или оснащены, чем личный состав регулярных войск, но отличались сильной мотивацией. Для них, как объясняют украинские специалисты, *«это добровольное участие представляло собой способ продолжить Революцию достоинства¹⁵», «они выполняли не работу, а свой долг¹⁶».*

Изначально, для многих рвавшихся на фронт украинцев, вступление в добровольческий батальон было также более быстрым способом достичь этой цели по сравнению с обычной процедурой набора в регулярные вооруженные силы (даже если впоследствии эта процедура набора была отлажена¹⁷). В целом, военная служба по призыву остаётся скорее непопулярной как среди населения, так и в политических кругах¹⁸. Поэтому украинские власти прибегают теперь к заключению контрактов разной длительности, с повышенным жалованием для служащих в зоне АТО. В 2016 году было подписано 63 500 контрактов¹⁹. За три года личный состав украинской армии был существенно укреплен, увеличившись от 140 000 до 250 000 человек, что позволило отменить намеченную на 2016 год седьмую волну мобилизации. Теоретически, армия больше не посылает призывников в зону АТО, куда направляются лишь профессиональные военные и контрактники. Добровольческие батальоны были формально интегрированы в Вооруженные силы или Национальную гвардию (см. ниже).

Конфликт также выявил плачевные результаты недостаточной подготовки войск. С начала независимости в 1991 году недофинансирование оборонной сферы позволяло подготовку лишь на уровне взвода/роты, редко в полевых условиях. Годовой налёт пилотов составлял около сорока часов, в то время как в других родах войск подготовка и вовсе была *«чисто символической²⁰».* Качество подготовки резервистов отражает это состояние дел, поскольку *«в большинстве своём они не получили даже базовых знаний и навыков во время прохождения службы в армии²¹».* С этой точки зрения, зона АТО представляет настоящую *«школу, академию для украинских*

15. Интервью с представителем Министерства обороны, 30 ноября 2016.

16. Интервью с украинским политологом, 29 ноября 2016.

17. Интервью с представителем НПО, 29 ноября 2016.

18. Интервью с представителем Министерства обороны, 30 ноября 2016.

19. Defence Ministry: Over 63,500 Soldiers Sign Contracts for Military Service in 2016 // Ukraine Radio. 18 ноября 2016. www.nrccu.gov.ua.

20. Тымчук Д. Военная реформа в Украине: 7 шагов к победе. *Op. cit.* [8].

21. *Ibid.*

вооружённых сил²²», приобретающих там ценный тактический опыт²³. Многие ветераны становятся армейскими инструкторами или преподавателями, а некоторые из них получают высшие должности в Министерстве обороны, что соответствует общей задаче максимального использования боевого опыта, поставленной украинскими военными специалистами в конце первого года конфликта²⁴. С точки зрения одного из украинских экспертов по военным вопросам, необходимость иметь в своём распоряжении боеспособные подразделения теперь полностью осознана, в то время как другой эксперт утверждает, что около 15 формирований уже отвечают этим критериям²⁵.

Происходящее в настоящий момент формирование специальных сил (насчитывающих от 2 000 до 3 000 человек и подчинённых отдельному командованию) руководствуется «опытом Крыма и Донбасса» и применяемыми российской стороной способами ведения военных действий. Эти силы должны будут, помимо прочего, проводить операции информационного и психологического характера, значение которых подчёркивается в новой военной доктрине, а также быть способными действовать глубоко в тылу противника²⁶. По некоторым сведениям, военное руководство проявляет большую решимость, и реализация этой задачи продвигается достаточно быстро. Многие в стране считают, что, если бы Украина располагала такими силами в 2014 году, она смогла бы помешать планам сепаратистов в Донбассе и события там могли бы принять иной оборот²⁷.

По мнению украинских властей, конфликт в Донбассе продемонстрировал слабую упреждающую способность армии и ограниченную эффективность сугубо реактивных действий. Поэтому правительство создало Центр ситуационного анализа и сеть подобных центров в других учреждениях сектора безопасности и обороны, а также на уровне региональных и местных органов исполнительной власти. В обычное время главная задача этой структуры заключается

22. Интервью с одним из специалистов по вопросам обороны, 28 ноября 2016.

23. Интервью с представителями Совета национальной безопасности и обороны (далее СНБО), 30 ноября 2016.

24. Тымчук Д. Военная реформа в Украине: 7 шагов к победе. *Op. cit.* [8]. Интервью с представителем Министерства обороны, 30 ноября 2016.

25. Интервью от 1 декабря 2016. Интеграция батальонов местной обороны в вооружённые силы позволила увеличить количество бригад – бронетанковых, артиллерийских и пехотных (интервью по электронной почте с одним из военных специалистов, 20 декабря 2016).

26. Интервью с одним из специалистов по вопросам обороны, 28 ноября 2016.

27. Интервью с одним из специалистов по вопросам обороны, 1 декабря 2016.

в сборе и анализе непрерывного информационного потока, с целью предотвратить возникновение кризисных ситуаций²⁸. В случае возникновения кризиса, она обеспечивает координацию ответов, а если кризис возникает на национальном уровне, берёт на себя функцию координации средств и сил сектора безопасности и обороны, необходимых для нормализации ситуации.

Наконец, конфликт послужил стимулом для национальной оборонной промышленности, которая, несмотря на многочисленные проблемы и препятствия, продемонстрировала развитие некоторых направлений, «полезных» для решения целей и задач кампании в Донбассе, таких как средства разведки и артиллерии, некоторые типы высокоточного оружия, средства борьбы с дронами (электронная война), и т.д.²⁹

В любом случае, можно утверждать, что вооружённый конфликт значительно повысил интерес власти, политических сил и украинского общества к реформе оборонного сектора, что, после долгих лет халатности и деградации, создаёт совершенно новые условия для украинской армии.

Главные направления оборонной реформы

Обещание реформы сектора безопасности и обороны было озвучено коалицией «Европейская Украина» весной 2014 года³⁰. Однако работа в этом направлении началась лишь в 2015 году с логически необходимого этапа обновления стратегических документов: Стратегия национальной безопасности (май 2015), новая военная доктрина (сентябрь 2015), Концепция развития сектора безопасности и обороны (декабрь 2015, без предшествующего эквивалента), Бюллетень стратегической обороны (своего рода дорожная карта для реформы оборонного сектора, принятая в июне 2016 года и представленная на Варшавском саммите НАТО). Параллельно с этим были приняты поправки к закону об обороне, а также законы о

28. *Idem*. По словам секретаря СНБО, все региональные государственные администрации располагали таким центром в августе 2016 года (сайт СНБО, 5 августа 2016).

29. Интервью с одним из специалистов по военным вопросам, 28 ноября 2016; с представителями СНБО, 30 ноября 2016.

30. *Bugriy M.* Ukraine's New Concept Paper on Security and Defense Reform // Eurasia Daily Monitor. Т. 13. № 79. 22 апреля 2016. <https://jamestown.org>.

Национальной гвардии и о правовом режиме военного положения. Новый закон о национальной безопасности находится в разработке³¹.

Эти стратегические документы представляют оценку ситуации страны в сфере безопасности, определяющую цели преобразования вооружённых сил. Две главные миссии военной политики Украины заключаются в отражении вооружённой агрессии со стороны России и в создании благоприятных условий для восстановления территориальной целостности государства в рамках границ, признанных международным сообществом («освобождение временно оккупированных территорий³²»). Предыдущая военная доктрина не содержала упоминания о враге. В новых документах в качестве «военного противника» называется Россия, а военная доктрина подчёркивает высокую вероятность применения широкомасштабной военной силы против Украины. Таким образом, в новой военной доктрине рассматриваются следующие основные гипотезы: широкомасштабная вооружённая агрессия России против Украины с применением наземных, воздушно-космических, военно-морских операций; спецоперации, в том числе под прикрытием миротворческих операций без мандата Совета безопасности ООН; блокада портов, побережья или воздушного пространства Украины; инициированный извне вооружённый конфликт внутри страны (украинские эксперты полагают, что Россия может решиться на «миротворческую операцию» в случае дестабилизации ситуации в Украине в связи с действиями радикальных групп, таких как «Правый сектор»³³); приграничный вооружённый конфликт; террористические акты и диверсии; заказные похищения и убийства публичных лиц, государственных политических лидеров или иностранных дипломатов (с целью провокации войны или международной напряжённости). Рассматриваются все возможные сценарии – от потери контроля над частью территории до полной потери суверенитета³⁴. Если раньше вооружённые силы располагались в основном на западе и в центре страны, доктрина объявляет их более сбалансированное развёртывание на всей территории, которого также требует недавнее усиление постоянного российского военного присутствия на границах с Украиной.

31. Совет национальной безопасности и обороны (СНБО). Key Findings of the First Stage of Reform of Ukrainian National Security and Defence. Без даты. С. 3.

32. По мнению авторов военной доктрины. Военная доктрина Украины: Россия – противник // BBC. 25 сентября 2015. www.bbc.com.

33. Интервью с одним из специалистов по военным вопросам, 28 ноября 2016.

34. Шуклинов П. Новая военная доктрина Украины: 10 ключевых положений // Ліга.Новости. 25 сентября 2015. <http://news.liga.net>.

Другой ключевой элемент касается признания гигантской асимметрии военных средств между Украиной и Россией³⁵ - хотя и относительной в силу констатации того факта, что «гибридная война», которую Москва ведёт в Донбассе, содержит лишь «ограниченный военный фактор». Смешанный характер российской угрозы делает её «проблемой не только для Генерального штаба или для разведки³⁶». Этот факт требует лучшей координации и более развитого горизонтального взаимодействия между соответствующими государственными органами. Другой ответ на этот сложный «российский вызов», по-видимому, заключается в консолидации своего рода культуры сопротивления, основанной на принятии во внимание опыта Донбасса и дисбаланса сил между Украиной и Россией, которое не исчезнет в краткосрочной перспективе. Речь идёт о том, чтобы суметь вызвать у возможного захватчика массовые потери, для чего необходима мобилизация всего общества³⁷. Это предполагает, помимо прочего, поддержку связи между «силовыми институтами» и населением, каковая фактически возникла в контексте конфликта в Донбассе. Население может быть подготовлено к проведению диверсионных операций, мер асимметричного ответа врагу и т.д.³⁸

Развитие в этих направлениях, в сочетании со значением, придаваемым подготовке резерва, объясняет сохранение воинской обязанности³⁹, несмотря на её непопулярность (см. выше), но в рамках системы смешанного набора: военная доктрина предусматривает прогрессивный рост числа военнослужащих, нанимаемых по контракту, особенно в боевых подразделениях⁴⁰. Этот выбор также указывает на более реалистичный подход к ситуации в сфере безопасности страны. Постоянное сокращение количества призывников в прошлом, внёсшее вклад в фактическое разрушение системы подготовки резерва⁴¹, оправдывалось отсутствием внешней угрозы в сочетании с идеей о том, что страна не нуждается в

35. Даже если некоторые украинские чиновники подчёркивают слабости России, такие как малая часть её вооружённых сил, реально способная к развёртыванию в районе боевых действий, экономические трудности и т.д. (интервью с представителями СНБО, 30 ноября 2016).

36. Интервью с одним из специалистов в вопросах обороны, 1 декабря 2016.

37. Интервью с представителем Министерства обороны, 30 ноября 2016.

38. Интервью с одним из специалистов в вопросах обороны, 1 декабря 2016. Д. Тымчук призывал в 2013 году к созданию постоянной базы для партизанской войны, в частности, в приграничных регионах: Тымчук Д. Военная реформа в Украине. Без даты (вероятно, 2013).

39. Интервью с представителями СНБО, 30 ноября 2016.

40. Шуклинов П. *Op. cit.* [34]. Военная доктрина Украины: Россия – противник. *Op. cit.* [32].

41. Тымчук Д. Военная реформа в Украине. *Op. cit.* [38].

настоящей армии⁴², а также с надеждой на то, что Украина будет допущена к Плану действий по вступлению в НАТО⁴³.

Нужды вооружённого конфликта – и фундаментальная реструктуризация вооружённых сил – потребуют бюджетных усилий, которые население, кажется, согласно принять, несмотря на сложность экономической ситуации. Так, армия впервые оказалась в «*приоритетной позиции в бюджетном планировании*⁴⁴», поскольку она должна получить 3% от ВВП (5% для сектора безопасности в целом). Бюджет сектора безопасности составлял в 2016 году 4 млрд. долларов США. Это усилие позволило провести относительный перерасчёт жалования военнослужащих – заявленный приоритет правительства, сформированного в результате «Революции достоинства», также озабоченного тем, чтобы предложить более привлекательные контракты, особенно для военнослужащих, задействованных в зоне АТО⁴⁵. Так, по некоторым сведениям, жалование рядового возросло с 2 000 до 7 000 гривен⁴⁶, а служащие в зоне АТО получают около 10 000 гривен⁴⁷. Согласно другому источнику, это жалование составляет от 9 000 до 10 000 гривен для капитана (по сравнению с 3 000-4 000 в конце 2013 года) и более для тех, кто служит в зоне АТО⁴⁸. О зарплатах последних Министерство информационной политики предоставляет более точные данные.

Продвижение реформ: всесторонняя мобилизация для развития институтов

Другим новшеством является то, что гражданское общество воспринимает вопросы реформы армии как важный элемент трансформации. К примеру, реформа системы государственной безопасности фигурирует среди приоритетов *Reanimation Package of Reforms*, большой коалиции неправительственных организаций и

42. Интервью с представителями СНБО, 30 ноября 2016.

43. Мельник С. Возможен ли в Украине переход на контрактную армию. *Op. cit.* [13]. Интервью с одним из специалистов в вопросах обороны, 1 декабря 2016.

44. Интервью с одним из украинских политологов, 29 ноября 2016.

45. Выступление одного из высших политических руководителей Украины (под эгидой Chatham House). Киев. Март 2016.

46. По официальным данным Министерства финансов (от 2 марта 2016 г.), средний доход в Украине составляет лишь 4 362 гривны в месяц (около 145 евро). Минимальная месячная зарплата составляет на сегодняшний день 1 378 гривен (46 евро). Таким образом, большинство работающих граждан Украины обходятся суммой в 2 000-3 000 гривен (70-100 евро) в месяц.

47. Интервью с представителем одной из НПО, 29 ноября 2016.

48. Интервью с одним из военных экспертов, 2 декабря 2016.

экспертов, взявших на себя роль контроля за проведением реформ после Майданной революции (14-ый приоритет из 23⁴⁹). Реформа обороны и государственной безопасности объективно является приоритетным направлением работы правительства, сформированного вследствие «Революции достоинства», чему способствует наличие вооружённого конфликта. Она занимает седьмое место в списке из 18 приоритетных программ Национального совета по реформам⁵⁰. Внутри самого Министерства обороны реализация реформы контролируется Советом по реформам под председательством министра Степана Полторака. Действия Совета руководствуются Бюллетенем стратегической обороны, принятом в 2016 году при активном содействии НАТО. Совет работает в сотрудничестве с представителями других органов исполнительной власти, парламентариями, представителями гражданского общества, международными волонтерами и консультантами, объединёнными в почти двадцать рабочих групп⁵¹.

Начиная с ноября 2014 года, около десяти волонтеров (так называемый «Волонтерский десант») включились на уровне Министерства обороны в реализацию инициатив, касающихся материально-технической поддержки сил в зоне АТО, улучшения медицинской помощи и снабжения войск, перехода к системе госзакупок онлайн *ProZorro*⁵² и т.д. В марте 2015 года, эти добровольцы попросили Андрея Загороднюка (см. ссылку 10), исходя из своего опыта руководителя предприятия, изучить возможности приведения сектора обороны к международным стандартам⁵³. На этом основании он возглавил Бюро проектов реформы, консалтинговую ячейку, созданную по приказу Министерства обороны от 18 августа 2015 года, насчитывающую около

49. Сайт «Reanimation Package of Reforms»: <http://rpr.org.ua>. Стоит также отметить большое число НПО (и волонтерских движений), занимающихся поддержкой фронтовиков в АТО, социальной реабилитацией ветеранов... (интервью с представителем одной из НПО, 29 ноября 2016; см. список НПО, оказывающих поддержку вооружённым силам: <http://mip.gov.ua>).

50. Координатором этой программы является Арчил Цинцадзе, грузинский полковник, супруг вице-премьера Иванны Климпуш-Цинцадзе. См. Официальный сайт Национального совета по реформам <http://reforms.in.ua>.

51. Интервью с одним из иностранных дипломатов, 30 ноября 2016.

52. «ProZorro» – это электронная система государственных закупок в Украине, направленная на содействие прозрачности государственных сделок и борьбе с кумовством и коррупцией.

53. Этот сорокалетний киевлянин, получивший финансовое образование в Оксфорде, руководил компанией Discovery Drilling Equipment. С начала конфликта он поставил свою компанию на службу вооружённых сил, сражающихся в Донбассе (производство брони для транспортных средств, обогревателей для казарм, содействие в организации медицинской помощи, базовое материально-техническое обеспечение...).

40 сотрудников⁵⁴. Учитывая слабые военный опыт и компетенцию его сотрудников, Бюро едва ли сможет стать мотором системной реформы обороны⁵⁵, но оно всё же воплощает волонтерский дух – а также бдительность – гражданского общества в вопросах развития вооружённых сил. В последнее время деятельность Бюро обращается также к целям гарантии большей прозрачности системы закупок Министерства обороны и гражданского контроля за вооружёнными силами. Таким образом, включая в свои ряды волонтеров, Министерство обороны «институционализирует» изменения и растущую вовлечённость гражданского общества в военную сферу⁵⁶.

По мнению многих украинцев, при бывшем президенте В. Януковиче «Министерство обороны было российским», поскольку насчитывало множество пророссийски настроенных офицеров. Такое положение послужило России, хорошо информированной о реальном состоянии украинской армии, при организации операций в Крыму и в Донбассе⁵⁷. На самом деле, это явление даже предшествовало периоду президентства Януковича в силу связей, существовавших между офицерами двух стран в советский период (бывшие товарищи по учёбе, ветераны афганской войны...) Перед лицом подобного «кровосмешения»⁵⁸, военное ведомство прибегло к «чистке» (при помощи тестов на полиграфе⁵⁹), по крайней мере частичной, в отношении сторонников России, не покинувших военные структуры по собственной воле. Процедура относилась, прежде всего, к лицам, получившим должности в ходе президентства Януковича, или служивших в структурах КГБ в советский период⁶⁰. В этом контексте, профиль нового командующего украинскими военно-морскими силами (большая часть которых перешла на сторону российского военно-морского флота в момент аннексии Крыма), назначенного в июле 2016, явно демонстрирует трудности, вызываемые проблемой лояльности в офицерском корпусе, поскольку он реализовал большую часть своей профессиональной карьеры в сухопутных войсках и в Национальной гвардии.

54. Официальный сайт Бюро проектов реформы.

55. Интервью со специалистами в вопросах обороны, 1 и 2 декабря 2016.

56. Интервью с представителем Министерства обороны, 30 ноября 2016.

57. Интервью с одним из специалистов в военных вопросах, 28 ноября 2016. Интервью с одним из представителей СНБО, март 2016. *Rahemtulla R.* Ukraine defense reform leader «could write book on how to sabotage change». *Op. cit.* [10].

58. Используя выражение одного из иностранных дипломатов (интервью, 1 декабря 2016).

59. Министр Полторак сообщил, что 40% высшего руководящего состава министерства не смогли справиться с тестами: Ukraine's Defense Minister: 40% of Ministry's Officials Fail Polygraph Tests // UNIAN. 25 апреля 2016.

60. Интервью с одним из руководителей СНБО, март 2016.

Несбывшиеся надежды, дружеское давление и новые ожидания: отношения с НАТО как вектор реформы

Многостороннее усилие по реформированию происходит на фоне констатации относительного стратегического одиночества Украины, читающейся между строк в высказываниях украинских официальных лиц о состоянии дел и, главное, о будущем отношений их страны с Евросоюзом и НАТО.

Двусмысленные политические отношения

В своих стратегических документах Украина отказывается от «внеблочного статуса», заявленного Януковичем в 2010 году и воплощающего, с точки зрения украинцев, влияние Москвы на геополитическую судьбу страны. Эти же документы ратуют за интеграцию Украины в Евросоюз (с которым Киев рассчитывает развивать сотрудничество по безопасности) и создание условий для её вступления в НАТО, не указывая конкретного срока. Однако фактически, считая опыт Крыма и Донбасса «поучительным» с точки зрения выявления лимитов западной поддержки, многим становится ясно, что в предсказуемом будущем страна не станет частью какой-либо системы коллективной безопасности. Похоже, что цель вступления в НАТО, которую президент Порошенко, по его словам, хочет вынести на референдум, поддерживается большинством украинского общества, долгое время сопротивлявшегося этой идее. В 2015 году, опрос общественного мнения (по всей видимости, не учитывавшего мнение жителей ДНР и ЛНР) показал, что 64% опрошенных высказались бы на подобном референдуме за вступление, в то время как в 2009 году их число составляло лишь

21%⁶¹. Однако Альянс проявляет осторожность в этом вопросе. Украинские эксперты – как официальные, так и независимые – отмечают, что заключительная декларация саммита НАТО в Варшаве избегает вопроса о членстве Украины, и предполагают, что некоторые государства-члены Альянса будут продолжать противиться этой перспективе. Отсюда и часто выражаемая украинскими официальными лицами и экспертами убежденность в том, что страна должна рассчитывать прежде всего на собственные силы для обеспечения своей безопасности.

Слабый структурный вклад сотрудничества с НАТО

Подчинённые Хартии особого партнёрства с 1997 года, одни из наиболее развитых в Партнёрстве во имя мира, отношения НАТО-Украина также всегда были отмечены печатью двойственности, в том числе относительно усилия по реформе украинского аппарата обороны. Опровергая распространённую идею о том, что Украина не осуществила никакой реформы в своих вооружённых силах до 2014 года, некоторые эксперты напоминают, что после «Оранжевой революции» Киев впервые задался вопросом о соответствии своей военной системы нуждам страны и поставил, начиная с 2005 года, цель привести аппарат национальной безопасности в соответствие со стандартами НАТО⁶². Этот выбор отвечал стремлению администрации Буша добиться военной поддержки как можно большего числа партнёров в период после 11 сентября 2001 года⁶³. И всё же, масштаб предпринимаемых усилий был ограничен, поскольку речь шла в основном о создании функционально совместимых с НАТО возможностей, не имевших конструктивного влияния на украинскую армию. Как следствие, Украина, являясь первым партнёром НАТО, внёсшим вклад в *NATO Response Force* (участие в стратегических воздушных перевозках, а также создание подразделения, специализирующегося на ядерных, бактериологических и химических угрозах), стала также одним из немногих партнёров НАТО, принявших активное участие во всех главных операциях и миссиях, проводимых под эгидой Альянса: она предоставила около 40 000 военнослужащих и экспертов для участия в более

61. Vorobiov I. Surprise! Ukraine Loves NATO // Foreign Policy. 13 августа 2015. <http://foreignpolicy.com>. Ukraine Says "No" to NATO // Pew Research Center. 29 марта 2010. www.pewglobal.org.

62. Интервью с одним из украинских специалистов в военных вопросах, 28 ноября 2016.

63. *Idem*.

30 международных миссиях с 1991 года. В 2016 году она участвовала в десяти миссиях⁶⁴.

До начала конфликта украинские военные эксперты открыто делились своими сомнениями относительно воздействия сотрудничества с НАТО на оборонные возможности Украины. Она, по их мнению, «создаёт армию, ни в коей мере не соответствующую внеблоковому статусу», в пользу которого сделал выбор Янукович в 2010 году⁶⁵. Начиная с 2004-2005 годов, цели Украины в контексте сближения с Альянсом (специализация и соответствующая политика закупок, сокращение личного состава...), объяснимые на тот момент, когда Киев надеялся со временем получить гарантии коллективной безопасности НАТО, привели к тому, что ему пришлось довольствоваться «микроскопической армией⁶⁶». Этот выбор не был поставлен под сомнение правительством Януковича, которое, во-первых, проявляло относительное безразличие к военной тематике, а во-вторых, считало немыслимой возможность конфликта с Россией. По мнению тех же экспертов, Альянс требует от Украины усилия (создание нескольких функционально совместимых с западными силами подразделений) несоразмерного с положением страны по отношению к НАТО и ЕС (отсутствие перспективы членства в среднесрочной перспективе). В целом, если некоторые эксперты позитивно оценивают значение боевого опыта, приобретённого украинскими военными, участвовавшими в совместных с Западом операциях⁶⁷, другие настроены более скептически, упоминая большую «текучку» в войсках, связанную, помимо прочего, с недостаточной стимуляцией интереса к продолжению военной карьеры⁶⁸, а также с тем фактом, что это участие затронуло лишь «своего рода военную элиту⁶⁹». Оба эти явления, по их мнению, изначально ограничивают потенциальное распространение этого опыта в вооружённых силах. Наконец, нельзя утверждать, что коррупционные скандалы,

64. Bugriy M., Maksak H. The Initial Situation Before Conducting SSR in the Ukraine; *Op. cit.* [5]. С. 72.

65. Тем не менее, несмотря на замедление сотрудничества с НАТО в этот период, украинский глава государства не приостановил его.

66. Тымчук Д. Военная реформа в Украине: 7 шагов к победе. *Op. cit.* [8].

67. По некоторым утверждениям, эти силы оказались на передовой в зоне АТО, но проверить эту информацию не представляется возможным. Можно всё же отметить, что командующий сухопутными войсками Сергей Попко, назначенный в конце марта 2016 года, служил в качестве командира в украинском контингенте, развёрнутом в Косово и в Ираке.

68. Интервью с одним из политологов, 29 ноября 2016; с одним из иностранных дипломатов, 30 ноября 2016 (по словам последнего, службу зачастую покидают лучшие кадры).

69. Один украинский специалист провёл сравнение со шведской армией, практически все офицеры которой участвовали в международных операциях, в которых была задействована Швеция (интервью, 29 ноября 2016).

запятнавшие некоторые из международных операций, не повлияли на репутацию служивших там офицеров и на доверие по отношению к высшему командованию.

После российской агрессии: волонтаризм НАТО, реализм Киева

В ответ на конфликт Украина-Россия, НАТО продемонстрировал решимость укрепить свою поддержку Киеву и помочь ему развить собственные военные возможности⁷⁰. В марте 2016 года, различные формы присутствия Альянса в Украине (Бюро связи и Центр информации и документации) были объединены в единое представительство НАТО (*Representative Office*) в Киеве, наделённое полноценным дипломатическим статусом, что послужило свидетельством возросшей вовлечённости Альянса (с начала конфликта в Украине количество сотрудников *NATO Liaison Office* увеличилось в три раза⁷¹). Ставшая главным реципиентом фонда НАТО *Science for Peace and Security*, Украина участвует в самой значимой программе Альянса *Defense Education Enhancement Program* (DEEP). Создание пяти новых целевых фондов было одобрено на саммите в Ньюпорте в 2014 году (системы управления и контроля, кибер-оборона, материально-техническое обеспечение и стандартизация, медицинская реабилитация, управление военной карьерой); ещё один, созданный в июне 2015 года, направлен на борьбу с самодельными взрывными устройствами. Украина также является единственной страной-бенефициаром встречи на высшем уровне в рамках Варшавского саммита, в результате которой НАТО принял новый *Comprehensive Assistance Package for Ukraine* (CAP) – всеобъемлющий корпус мер по содействию реформе сектора обороны и безопасности – и согласился рассмотреть возможность участия Украины в *Enhanced Opportunities Program* (инициатива по функциональной совместимости, предназначенная для ограниченного числа партнёров⁷²).

Страны-члены Альянса предлагают Украине, помимо предоставления нелетальных средств и медицинской или языковой подготовки, практические тренинги, проводимые иностранными

70. Relations with Ukraine. НАТО. 22 ноября 2016. www.nato.int.

71. Интервью с одним из иностранных дипломатов, 30 ноября 2016.

72. Австралия, Финляндия, Грузия, Иордания, Швеция. Украинские офицеры зачастую полагают, что, если вступление их страны в НАТО не представляется возможным, было бы легитимным их ожидание создания партнёрства по безопасности столь же тесного, сколь партнёрство Альянса с Финляндией и Швецией.

инструкторами (в основном канадскими, британскими, американскими, эстонскими и литовскими⁷³), для регулярных войск (включая подготовку национальных инструкторов), а также для некоторых добровольческих батальонов (включая Национальную гвардию), участвовавших в операциях в зоне АТО, и сил специального назначения (израильские, американские, грузинские инструкторы).

Несмотря на широко распространённое мнение о невозможности реального членства в Альянсе, Украина сохраняет цель приведения своих вооружённых сил в соответствие со стандартами НАТО до 2020 года. Чтобы убедиться в трудности поставленной задачи достаточно заглянуть в Бюллетень стратегической обороны. Безусловно, для украинского правительства это обязательство носит политическое измерение: привлечь внимание западных партнёров и продемонстрировать своё желание остаться на евро-атлантической орбите (менее обязывающим способом, чем принятие стандартов Евросоюза⁷⁴). Возможно также, что украинское правительство рассматривает это обязательство как средство давления на Альянс с тем, чтобы добиться от него новых видов сотрудничества, в частности, в сфере военной промышленности, с чем Украина связывает особые ожидания⁷⁵.

Украинское правительство опасается, что в сегодняшнем международном контексте западные страны могут продолжать терять интерес к судьбе Украины, что делает ещё более насущной для Киева необходимость реформы вооружённых сил, поскольку выбор в пользу лучших стандартов может служить в этом контексте гарантией эффективности. Другими словами, если Украине придётся одной противостоять серьёзной угрозе, ориентация на лучшие практики и опыт выглядит как *«самый быстрый способ сделать наши вооружённые силы эффективными»*, а при нынешнем положении вещей, *«главная цель – это оперативные возможности, передача опыта, а не членство»*⁷⁶. Наконец, для исполнительной власти (администрация Президента, Совет национальной безопасности и обороны), принятие стандартов НАТО (особенно на уровне процедур, управления и контроля, администрации, дисциплины, управления персоналом) может послужить эффективным вектором для

73. По словам официальных представителей украинского сектора безопасности и обороны, интервью, март 2016. Британцами было подготовлено более 2 000 человек (интервью с одним из руководителей Министерства обороны, март 2016).

74. Интервью с одним из украинских исследователей, 2 декабря 2016.

75. *Badrak V.* Kyiv Received a Response in Kind from NATO // SACDS. 18 августа 2016. <http://sacds.org.ua>. Комментарии, собранные в Киеве, декабрь 2016.

76. Интервью с одним из украинских специалистов в военных вопросах, 28 ноября 2016.

изменения существующей в армии культуры и философии, зачастую ещё имеющей «*сильный русский акцент*⁷⁷».

Так, украинское правительство, похоже, желает опереться на цель стандартизации для того, чтобы внутреннее давление на оборонный сектор ассоциировалось с сильной внешней стимуляцией. В самом деле, Альянс оказывает влияние на процесс реформирования украинской военной системы – по крайней мере, через свою активную роль советника украинского руководства в пересмотре стратегических документов, в том числе военной доктрины⁷⁸. Бюллетень стратегической обороны был составлен совместно экспертами Министерства обороны, НАТО, членов Альянса (в первую очередь, США и Великобритании⁷⁹). Аналогичным образом, советники НАТО (и ЕС) принимают участие в проходящем в настоящее время обсуждении вопроса о корректировке закона о национальной безопасности⁸⁰.

Таким образом, для украинской власти, сталкивающейся с разного рода препятствиями и сопротивлениями, признаваемыми также присутствующими в Киеве западными экспертами, «фактор НАТО» – и международный фактор в более широком смысле – выступает в качестве дополнительного стимула реформы. С этой точки зрения, интересно будет пронаблюдать за влиянием нового Консультативного совета по реформе обороны (*Defense Reform Advisory Board*), призванного консультировать украинское правительство по вопросам модернизации вооружённых сил и состоящего из четырёх высококлассных экспертов, представляющих наиболее мотивированные в поддержке Украины страны НАТО⁸¹. Намеревающийся собираться один раз в месяц, он должен пользоваться прямым доступом к Президенту, начальнику штаба и министру обороны. Эта новая структура рискует всё же вызвать дополнительные возражения: некоторые осуждают систематический

77. Интервью с представителями СНБО, 30 ноября 2016 (они уточняют свою мысль, приводя в пример организационные методы и слабый интерес к человеческому ресурсу – солдату).

78. *Нерозникова Е., Резчиков А.* Все актуальные угрозы и военные вызовы связаны с Россией // Взгляд, 2 сентября 2015. <http://vz.ru>.

79. *Zagorodnyuk A.* The Turning Point for Ukrainian Military Reform: What is the Strategic Defence Bulletin and Why Is It So Important? // *Ukrayinska Pravda*, 11 июля 2016. www.pravda.com.ua.

80. Интервью с одним из иностранных дипломатов, 30 ноября 2016.

81. Генерал Джон Филипп Абизайд, бывший командующий U.S. Central Command, бывший министр обороны Литвы Йонас Андришкевичус, британский генерал Ник Паркер, служивший в Ираке, в Афганистане и в Сьерра-Леоне, канадка Джилл Синклер, бывшая помощница заместителя министра в Департаменте национальной обороны. Можно также вспомнить о присутствии в качестве советника при президенте Порошенко бывшего Генерального секретаря НАТО Андерса Фога Расмуссена.

характер применения западных моделей и стандартов к украинской армии, не обязательно готовой их принять, по крайней мере в краткосрочной перспективе, учитывая как её историю, так и требования текущего момента⁸².

82. Интервью с одним из европейских дипломатов, 1 декабря 2016. В этой связи можно также отметить сдержанное отношение со стороны как украинцев, таких и встреченных в Киеве западных дипломатов, к проведённому RAND исследованию, посвящённому реформе украинского оборонного сектора (*Oliker O. и др., Security Sector Reform in Ukraine // RAND. 2016. www.rand.org*).

Реформа – это не длинная спокойная река

Украинские власти подчёркивают трудность проведения реформ в военное время. Несомненно, изменения, введённые в функционирование и организацию вооружённых сил с начала вооружённого конфликта, представляют собой относительно эффективные в оперативном и тактическом плане ответы *ad hoc*. Однако стратегические и системные перспективы остаются неясными. Так, многие эксперты, в том числе глава представительства НАТО в Киеве⁸³, сомневаются в прочности механизмов реализации новых стратегических документов и подозревают, что аргумент о трудности создания новой армии в условиях конфликта используется также для прикрытия сопротивления со стороны самой оборонной системы.

Сопротивление военной системы

Действительно, реформы в оборонном секторе (а также в секторе разведки и контрразведки) продвигаются с трудом. Помимо прочих симптомов, некоторые наблюдатели отмечают задержку с запуском деятельности рабочих групп Совета по реформам Министерства обороны (лишь половина которых начала свою работу⁸⁴). «Старая гвардия» понимает необходимость реформ, но знает также, что ей будет трудно адаптироваться к новым условиям. К тому же, некоторые её представители воспринимают сегодняшние усилия, направленные на оборону, как начало возвращения в «золотой век» советского периода, когда армия была приоритетом для государства. Таким образом, возникает разрыв между «новым» командным составом на тактическом уровне (в частности, кадрами, прошедшими обучение у иностранных инструкторов) и «старым» - на стратегическом уровне⁸⁵. В системе, где делегирование полномочий нижним эшелонам ещё не

83. *Rahemtulla R.* NATO Chief in Ukraine: Kyiv Has Set Very Ambitious Goal // Kyiv Post. 28 ноября 2016. www.kyivpost.com. Интервью со специалистами по военным вопросам, 28 ноября и 1 декабря 2016.

84. Интервью с иностранным дипломатом, 30 ноября 2016.

85. Интервью со специалистом по военным вопросам, 2 декабря 2016.

стало нормой, эти расхождения представляют ощутимое препятствие⁸⁶. Замена старого поколения происходит постепенно. Система подготовки офицеров закрепляет инерцию: продолжает использоваться устаревшая методология, поскольку подготовка преподавательского состава осуществляется, главным образом, отставными генералами, придерживающимися старых методов и практик. Несомненно, обучение в иностранных военных школах может способствовать преодолению этой ситуации, но масштабы потребности в подготовке кадров (20 000 офицеров) указывают на необходимость более системных решений, таких как развитие национальных возможностей, отвечающих современным стандартам⁸⁷.

Таким образом, внутри самого военного ведомства возникает «неформальный конфликт» между реформаторами и консерваторами, причём обе группы, парадоксальным образом, воспринимают нынешнюю ситуацию как укрепляющую их позиции. В то время как реформаторы, заведомо пользующиеся поддержкой верхушки исполнительной власти, видят в этой ситуации аргумент для наступления против старой модели, консерваторы намерены опереться на повышение значения армии для того, чтобы выступить не столько за её реформу, сколько за восстановление её привилегированного статуса по советской модели⁸⁸. В связи с этим может возникнуть вопрос об обстоятельствах формализации присутствия волонтеров в Министерстве обороны (к примеру, Бюро по проектам реформы), ставших предметом противоречивого анализа. Одни утверждают, что это решение было навязано военному ведомству администрацией Президента и Советом национальной безопасности, с целью усилить давление в пользу реформы⁸⁹. Другие, подчёркивая отсутствие реального институционального статуса Бюро (определяемого как «подразделение»), считают, что речь идёт о взятии под контроль деятельности волонтеров с тем, чтобы снизить их желание выносить на широкую аудиторию трудности, возникающие в процессе реформ, что они, на самом деле, регулярно делают, рассказывая в средствах массовой информации (СМИ) и в социальных сетях о сопротивлении, оказываемом их инициативам, а также об операциях, связанных с государственными закупками для вооружённых сил, коррупционных схемах и т.д.⁹⁰ Сам руководитель Бюро признаёт, что регулярно

86. *Rahemtullah R.* NATO Reform: Ukraine Says It Is Pursuing 600-Point Program // Kyiv Post. 4 ноября 2016. www.kyivpost.com.

87. Интервью с одним из политологов, 29 ноября 2016.

88. *Idem.*

89. Интервью с одним из военных специалистов, 1 декабря 2016.

90. Интервью с представителем одной из украинских НПО, 29 ноября 2016.

сталкивается с попытками блокирования его инициатив, упоминая, в частности, об особо сложной ситуации, создавшейся в 2016 году⁹¹.

Украинское правительство также подозревается в отсутствии политической воли в продвижении некоторых ключевых тем, в частности, эволюции функций Министерства обороны и Генерального штаба и установление демократического контроля над вооружёнными силами⁹². Руководитель Генштаба, генерал В. Муженко – один из приближённых президента Порошенко, на которого, по некоторым сведениям, он оказывает большее влияние, чем министр обороны С. Полтораки⁹³. Муженко, по-видимому, не особенно благоволит институциональным реформам, предписанным новыми стратегическими документами (руководство Министерства обороны гражданским лицом, осуществляющим полный контроль над всей военной структурой, в том числе Генеральным штабом), а, тем более, их проведения до завершения вооружённого конфликта⁹⁴. К примеру, ему удалось долгое время блокировать доработку Бюллетеня стратегической обороны.

Межведомственные конфликты

Руководители Совета национальной безопасности и обороны, поясняя, что их новые стратегические документы являются результатом внутреннего компромисса, полагают, что их реализация на 30-40% уже была бы удовлетворительной⁹⁵. Некоторые независимые эксперты считают, что этот компромисс вызвал многие «пробелы и недочёты» в стратегических документах⁹⁶, и сожалеют о том, что институты сектора безопасности следуют каждый своему ритму реформы⁹⁷. По их мнению, эти документы также несут следы межведомственного соперничества и статусных неопределённостей, начиная со сложного разграничения функций между Президентом и Советом министров в сфере безопасности и обороны, а также дублирования функций между Национальным советом по реформам и Советом национальной безопасности и обороны. Ощутима напряжённость в отношениях

91. *Rahemtulla R.* Ukraine defense reform leader «could write book on how to sabotage change». *Op. cit.* [10].

92. Интервью с одним из специалистов в вопросах обороны, 1 декабря 2016. *Bugriy M.* Ukraine's New Concept Paper on Security and Defense Reform. *Op. cit.* [30].

93. Интервью с одним из иностранных дипломатов, 30 ноября 2016.

94. Интервью с иностранными дипломатами, 30 ноября и 1 декабря 2016.

95. Интервью с представителями СНБО, 30 ноября 2016.

96. *Bugriy M.* Ukraine's New Concept Paper on Security and Defense Reform. *Op. cit.* [30].

97. Интервью с одним из специалистов в вопросах обороны, 1 декабря 2016.

между Генеральным штабом и Министерством обороны⁹⁸, а также между Министерством обороны и Министерством внутренних дел. Между двумя последними, по-видимому, речь идёт и о межличностной проблеме, связанной с соперничеством между их высшими руководителями. Министр внутренних дел А. Аваков, который, в роли временно исполняющего обязанности министра, выступил одним из организаторов отправки батальонов добровольцев в Донбасс, явно стремится повысить вес Национальной гвардии, которой до 2014 года командовал нынешний министр обороны. Близкие к армии круги, по всей видимости, стремятся снизить возникающее в этой связи негативное восприятие среди военнослужащих: кажущаяся большая оперативность Гвардии объясняется тем, что она выполняет меньше заданий и не задействована на передовой⁹⁹. При этом, согласно военной доктрине, Гвардия призвана сотрудничать с вооружёнными силами (её основными задачами являются борьба с терроризмом и участие в территориальной обороне¹⁰⁰).

Всё это существенно осложняет развитие межведомственной координации – то, что западные партнёры (сожалеющие о «сохранении функциональной изоляции и накладок¹⁰¹») указывают в качестве серьёзного слабого места украинской системы. Украинские власти также это признают: представители Совета национальной безопасности и обороны утверждают, что сектор безопасности насчитывает более десятка организаций, находящихся друг с другом в сложных отношениях, испытывающих трудности в обмене информацией и работающих вместе лишь под внешним принуждением¹⁰². Тем не менее, украинские руководители и эксперты с удовольствием подчёркивают, что в зоне АТО координация между такими структурами как оборонное ведомство, Национальная гвардия, Служба безопасности Украины (СБУ), пограничники, Министерство по чрезвычайным ситуациям (МЧС) уже стала реальностью¹⁰³.

98. Интервью с иностранными дипломатами, 30 ноября и 1 декабря 2016.

99. Интервью с одним из специалистов в военных вопросах, 28 ноября 2016. По мнению этого же эксперта, одним из объяснений позитивного имиджа Национальной гвардии является то, что в неё был интегрирован пользующийся большой популярностью батальон «Азов», первый отправившийся на фронт добровольческий батальон.

100. Шуклинов П. Новая военная доктрина Украины: 10 ключевых положений *Op. cit.* [34].

101. Интервью с одним из иностранных дипломатов, 30 ноября 2016.

102. Интервью с представителями СНБО, 30 ноября 2016.

103. Интервью с представителем Министерства обороны, с представителями СНБО, 30 ноября 2016.

Контроль над добровольческими батальонами

Эти симптомы отражают сохранение сильной нестабильности в самом сердце украинских институтов. В этой связи особенно показательным является управление добровольческим движением. Через год после начала конфликта, экспертные круги, пресса и НПО пришли к идее о необходимости разработки механизма интеграции добровольцев в национальные структуры безопасности и обороны для их оптимального использования, а также для контроля за ними¹⁰⁴. На сегодняшний день, все батальоны, за исключением Правого сектора, находятся под командованием центральных властей. Их члены, как правило, имеют контрактные отношения с двумя заинтересованными министерствами (обороны и внутренних дел) и, соответственно, подчиняются тем же законам и дисциплинарным правилам, что и другие силы, участвующие в театре АТО¹⁰⁵.

Заметна неловкость, вызываемая этой темой. Представители военного ведомства не только утверждают, что статус добровольцев теперь полностью урегулирован внутри вооружённых сил и полиции, но настаивают также на том, что их роль была преувеличена, во всяком случае, после 2014 года. По мнению некоторых экспертов по военным вопросам, добровольческие батальоны считаются одними из лучших сил Украины и даже составляют основу силовой группировки на линии фронта¹⁰⁶. Однако Министерство обороны настаивает на том, что регулярная армия отныне берёт на себя наиболее трудные операции и несёт самые большие потери, а также подчёркивает, что главным преимуществом некоторых батальонов (в которых, по его мнению, проблемы дисциплины встречаются чаще, чем в регулярной армии) является умелая политика по связям с общественностью и коммуникации¹⁰⁷. Эти комментарии, возможно, продиктованы

104. Тымчук Д. Военная реформа в Украине: 7 шагов к победе. *Op. cit.* [8].

105. Puglisi R. Heroes or Villains? Volunteer Battalions in Post-Maidan Ukraine // IAI Working Papers. 15/08. Март 2015. С.11. По мнению западных экспертов, с весны 2015 года, добровольческие отряды (как и образованные резервистами) занимаются в основном функциями поддержки, охраны порядка, контроля на пропускных пунктах и патрулирования свободных зон, в то время как формальные военные структуры проводят большую часть боевых операций (*Ibid.* С. 4, с. 10). Батальоны, перешедшие под командование Министерства обороны, оказались на линии фронта в зоне АТО, а те, которые были интегрированы в Национальную гвардию – на второй и третьей линиях (интервью с представителем Министерства обороны, 30 ноября 2016).

106. Интервью с одним из специалистов в вопросах обороны, 1 декабря 2016.

107. Интервью с представителем Министерства обороны и с представителями СНБО, 30 ноября 2016, с военным специалистом, 1 декабря 2016. Один из этих респондентов отметил, что отправка на фронт некоторых наиболее «жёстких» элементов,

желанием военных защитить свои собственные заслуги. Но от этого они привлекают не меньше внимания, так же, как и возможная политизация добровольческих батальонов, которая явно вызывает беспокойство в администрации Президента¹⁰⁸, чему имеются различные причины. В частности, некоторые члены батальонов (Азов, Донбасс, Правый сектор) выступили с резкой критикой в адрес командования АТО и даже правительства в Киеве. Другие продемонстрировали свои политические амбиции (некоторые командиры батальонов получили места в Парламенте) и/или связи с олигархами. Обвинения со стороны неправительственных организации (НПО), среди которых Amnesty International, относительно совершённых добровольцами бесчинств, возможно, сыграли определённую роль в проявляемой правительством решимости к тому, чтобы взять контроль над добровольцами. По мнению зарубежных наблюдателей, некоторые батальоны не получают государственного финансирования (или получают не только его), а продолжают финансироваться частными интересами¹⁰⁹ и, таким образом, сохраняют значительную автономию по отношению к правительству. Сплочённость разных типов сил на поле боя не выглядит столь уж естественной.

Болезненность темы и расхождение интересов различных заинтересованных лиц мешают разобраться в ситуации. Отрицания со стороны армии и власти относительно потенциала действия и/или вреда батальонов происходят, вероятно, настолько же от их желания избежать негативного имиджа для самих себя, что заставляет их отстаивать собственную полезность, насколько от их стремления скрыть имеющиеся проблемы. Представляется также очевидным, что, как в России, так и на Западе, существует более или менее сознательная тенденция преувеличивать потенциальные риски, связанные с неуправляемостью батальонов. На самом деле, действительно проблематичные ситуации, по-видимому, касаются ограниченного числа батальонов и активистов. Тем не менее, складывая эти подходы вместе, можно сделать вывод о том, что, если в целом украинским властям удалось подчинить батальоны своему контролю, хрупкий политический, экономический и социальный контекст требует от них сохранять бдительность относительно некоторых «жёстких» элементов и/или излишней близости к ним некоторых личностей из мира

воспринимающихся как угроза стабильности в столице, с этой точки зрения принесла некоторое облегчение.

108. Puglisi R. Heroes or Villains? Volunteer Battalions in Post-Maidan Ukraine. *Op. cit.* [105]. С. 14.

109. Интервью с одним из иностранных дипломатов, 1 декабря 2016.

политики или бизнеса¹¹⁰. В том же ключе, возникают вопросы относительно кажущейся независимости А. Авакова, министра внутренних дел, являющегося одним из наиболее влиятельных политических фигур на Украине. Вызывают беспокойство его личные амбиции и, в частности, тот способ, которым он может со временем захотеть мобилизовать Национальную гвардию в свою пользу. При этом, в Гвардию входит батальон Азов, считающийся одним из самых радикальных и «беспокойных¹¹¹», а также Днепр-1 (прозванный «батальоном Коломойского», по имени олигарха, который финансировал его в начале конфликта¹¹²). Какова бы ни была реальность этих рисков, сам факт возникновения этих вопросов и трудность найти на них абсолютный ответ указывает на реальные недочёты украинской власти.

Другим сохраняющимся недостатком является коррупция, «враг номер один украинской армии», как об этом заявило Бюро по реформам на своей странице в Фейсбуке по случаю Международного дня борьбы с коррупцией. Его директор, А. Загороднюк, подчёркивает, что Министерство обороны, заменившее различных руководителей отделов, виновных в коррупции, одним из первых установило систему *ProZorro*¹¹³. Тем не менее, эта проблема неизбежно цитируется среди факторов, ставящих под угрозу реформу армии. По некоторым оценкам, от 20% до 25% бюджета обороны исчезает в коррупционных схемах¹¹⁴. Эту тему иллюстрируют некоторые факты, такие как свидетельство бывшего сотрудника финансового сектора, который, после «Революции достоинства», начал работать в отделе, отвечающем за военные закупки в Министерстве экономического развития и торговли. Он рассказывает о том, что уволился оттуда через десять месяцев, констатируя масштаб коррупции и отсутствие воли к её искоренению. Он упоминает оборонные контракты (многие из которых либо носят гриф государственной тайны, либо полностью непрозрачны) на намеренно преувеличенные суммы или переданные

110. Их давление могло бы частично объяснить инерцию украинской власти по реализации минских соглашений, отвергнутых членами наиболее националистических батальонов (интервью с одним из западных дипломатов, 1 декабря 2016).

111. Интервью с одним из политологов, 29 ноября 2016. В ноябре 2016 года, А. Аваков назначил главой полиции бывшего командира батальона Азов Вадима Трояна, заменив им грузинского реформатора Хатию Деканоидзе, покинувшую свой пост, разоблачая коррупцию и препятствия на пути реформы полиции.

112. Он также поддержал Правый сектор, Днепр-2, Азов и многие другие батальоны (Ihor Kolomoisky: Still Throwing his Weight Around // Kyiv Post. 28 октября 2016. www.kyivpost.com).

113. *Zagorodnyuk A.* The Turning Point for Ukrainian Military Reform. *Op. cit.* [79].

114. *Schofield M.* Ukraine's Military Has Rebounded despite Budget and Battle Woes // McClatchyDC. 9 ноября 2015. www.mcclatchydc.com. Тем не менее, считается, что эта часть сократилась по отношению к периоду, предшествовавшему «Революции достоинства».

«друзьям» в результате сомнительных операций, в которых могли быть задействованы представители высших уровней власти¹¹⁵. Коррупция является предметом особой бдительности западных партнёров Киева, ставящих под сомнение прозрачность бюджета на оборону и его использования. Кроме того, она, по всей вероятности, снижает мотивацию военнослужащих, регулярно сталкивающихся с рассказами о реальном или предполагаемом обогащении генералов¹¹⁶.

Недостаточная экономическая и промышленная база

Кроме того, реформа осуществляется на хрупком экономическом фоне. Пропорционально существенное бюджетное усилие соответствует, учитывая размеры украинской экономики, относительно слабым абсолютным значениям. Предложенный на 2017 год бюджет составляет порядка 2,5 млрд. евро¹¹⁷. Эти ограничения давят на уровень жалований и зарплат, а также на структуру привилегий, связанных с военной карьерой. Соответственно, рискует сохраниться проблема лояльности личного состава¹¹⁸. Социальная поддержка возвращающихся из зоны АТО вызывает многочисленные проблемы, для решения которых энергичная деятельность НПО оказывается недостаточной. Некоторые эксперты по вопросам обороны полагают, что, в среднесрочной перспективе, общество может оспорить поддержание подобного уровня расходов¹¹⁹, тем более, что сопротивление переменам и коррупция в военном ведомстве известны общественности. Некоторые представители украинской власти в этой связи отмечают несомненный спад общественной поддержки в 2016 году по сравнению с 2014¹²⁰.

115. *Stern D.* Corruption Claims Taint Ukraine Military // BBC. 7 декабря 2016. www.bbc.com. Этот источник упоминает о контрактах, заключённых с армией компаниями, более или менее напрямую связанными с высокопоставленными членами исполнительной власти, и слабую заинтересованность Министерства обороны в том, чтобы предоставить информацию об этих сделках.

116. По наблюдениям одного из иностранных дипломатов, предполагающего, что проблема коррупции объясняет разницу в мотивации регулярных сил и добровольческих батальонов, поскольку последние в большей степени движимы силой своих идеологических убеждений (интервью, 1 декабря 2016).

117. Около 65 млрд. гривен (по информации представителя Министерства обороны, 30 ноября 2016, и представителей СНБО, 30 ноября 2016).

118. *Oliker O. и др.*, Security Sector Reform in Ukraine. *Op. cit.* [82]. С. xiii.

119. *Gzirian R.* Ukraine's got a Real Army Now. But Is It Preparing to Fight the Last Battle? // Atlantic Council. 9 февраля 2016.

120. Интервью с представителями СНБО, 30 ноября 2016.

По своим размерам и структуре (24% на подготовку и обучение, 60-65% на личный состав, остаток на оснащение¹²¹) военный бюджет не позволяет осуществить столь необходимое переоснащение вооружённых сил. Начиная с 2010 года, большая часть оборудования украинской армии достигла конца срока эксплуатации¹²², что сильно ощущалось в зоне АТО. По некоторым источникам, в 2012 году, 92% оборудования насчитывало более 20 лет и лишь 1,2% было произведено в предшествующие десять лет¹²³. Средний возраст находящихся на вооружении ВВС самолётов составляет 25-35 лет¹²⁴. К этому добавляется износ использованной в конфликте техники. По оценке одного из экспертов по обороне, для исправления ситуации к 2020 году потребуется как минимум 5 млрд. долларов¹²⁵. При нынешнем положении вещей промышленность сосредоточена на обслуживании и модернизации оборудования советского производства¹²⁶. Однако разрыв связей с российской военной промышленностью создаёт серьёзные проблемы, поскольку Украина зависит от поставок производимых в России деталей для того, чтобы продолжать использовать своё оборудование советского производства, в частности, вертолёты¹²⁷. Как отмечалось выше, Украина рассчитывает на будущее сотрудничество в промышленной сфере с иностранными партнёрами. Полагаться на собственные силы в данном случае проблематично – её промышленность «слаборазвита¹²⁸» и, кроме того, должна быть частично переориентирована (в связи с потерей рынков в России), однако для привлечения иностранных промышленных партнёров она должна быть способна осуществлять инвестиции в свою производственную базу¹²⁹.

121. Интервью с одним из экспертов в вопросах обороны, 2 декабря 2016.

122. Интервью с одним из специалистов в вопросах обороны, 28 ноября 2016.

123. Klein M. Ukraine's Volunteer Battalions – Advantages and Challenges // *RUFUS Briefings*. FOI. № 27. Апрель 2015. С. 1.

124. Ukraine's Air Force Commander Upbeat on Aircraft Modernization Plans // *BBC Monitoring Kiev Unit*. 2 мая 2016.

125. Интервью, 28 ноября 2016.

126. Интервью с представителями СНБО, 30 ноября 2016.

127. Интервью с одним из специалистов в вопросах обороны. 1 декабря 2016. Этот эксперт сожалеет о том, что он расценивает как недальновидность украинских властей в этом вопросе. Он также отмечает, что Россия не единожды проявляла желание контролировать ключевые производственные мощности Украины одновременно с растущим стремлением к тому, чтобы освободиться от стратегической зависимости по отношению к своим зарубежным партнёрам.

128. Согласно украинским официальным представителям сектора обороны и безопасности, интервью, март 2016.

129. Интервью с одним из специалистов в вопросах обороны, 1 декабря 2016.

Заключение

В конце 2016 года, министр обороны Полторак заявил о том, что *«происходящие в настоящее время в Украине процессы по реформе обороны необратимы¹³⁰»*. Действительно, если изменения, которые уже начались, а также те, которые предусматриваются в новых стратегических документах, на самом деле реализуются, это станет настоящим изменением матрицы украинской обороны, в смысле окончательного разрыва с советской моделью и связанной с ней культурой. Если ситуация в секторе обороны вызывает обильную критику, даже наиболее скептически настроенные эксперты (как украинские, так и западные) подчёркивают, что Украина за последние два года сделала больше для изменения своего оборонного сектора, чем за четверть века независимости. Однако возникает вопрос о том, будет ли продолжена эта тенденция.

Помимо шока, вызванного констатацией военной беспомощности страны в 2014 году, нынешнее развитие стало возможно благодаря двойному давлению, которому оказался подвергнут украинский оборонный сектор: внутреннее давление со стороны волонтёров и добровольцев (в учреждениях и на фронте), а также гражданского общества, и весьма ощутимое внешнее давление со стороны НАТО, которое можно расценивать как отвечающее желанию самих украинских властей (не без ответных ожиданий).

По всей видимости, сегодня возникает стремление к тому, чтобы нормализовать статус волонтёров внутри аппарата обороны, что может свидетельствовать о постепенном оздоровлении процесса, но может также, со временем, снизить эффективность их действий в качестве двигателя перемен. Другим таким двигателем выступает гражданское общество, осознающее препятствия на пути военной реформы, однако его внимание может рассеяться в силу практического замораживания конфликта на востоке страны. Кроме того, украинские власти чувствуют «усталость» Атлантического альянса, в частности, в его восприятии аргумента о трудности проведения военной реформы на фоне вооружённого конфликта. Остаются сомнения относительно способности украинской власти

130. Stepan Poltorak: Top Priority in 2017 is to Fulfil Consistently Defence Reform // Сайт Министерства обороны Украины. 8 декабря 2016. www.mil.gov.ua.

навязать свою волю различным силам, которые, по разным причинам, могут быть непосредственно заинтересованы в продолжении конфликта – зарабатывающие на нём промышленники, некоторые добровольцы, которые либо остаются приверженными влиятельности и автономии своих батальонов, либо проявляют враждебность по отношению к минскому процессу, а также «старая гвардия» сектора обороны, видящая в конфликте способ оправдать медлительность реформ.

В этом весьма сложном контексте, некоторые украинцы, осознающие давящие на них ожидания и время, которое потребуется на то, чтобы на них ответить, с пессимизмом указывают на растущий риск неблагоприятного развития евро-атлантического пространства, о чём свидетельствует победа на выборах Дональда Трампа, рост популизма в Европе и ослабление европейского консенсуса по вопросу о санкциях в отношении России накануне важных выборов во многих странах-членах Евросоюза. По их мнению, эти события могут ускорить разрушение нормандского формата и минских соглашений, и ставят гораздо более фундаментальные вопросы с точки зрения безопасности Украины и Европы, чем скорость, с которой Киев адаптирует свои вооружённые силы к стандартам НАТО.

Последние публикации

Russie.Nei.Visions

- ▶ [Ло Б., Россия-Китай-Индия: старые треугольники в новом мировом порядке?](#), *Russie.Nei.Visions*, № 100, апрель 2017.
- ▶ [Ларюэль М., Кадыровизм: ислам на службе у Кремля?](#), *Russie.Nei.Visions*, № 99, март 2017.
- ▶ [Карин Е., Дилеммы безопасности Центральной Азии](#), *Russie.Nei.Visions*, № 98, февраль 2017.
- ▶ [Баев П., Стратегическое влияние России в странах Центральной и Восточной Европы](#), *Russie.Nei.Visions*, № 97, ноябрь 2016.
- ▶ [Иноземцев В., «Модернизация российской экономики: причины провала»](#), *Russie.Nei.Visions*, № 96, сентябрь 2016.
- ▶ [Лихачев В., «Правые радикалы по обе стороны российско-украинского конфликта»](#), *Russie.Nei.Visions*, № 95, июль 2016.
- ▶ [Тренин Д., «Азиатская политика России: от двустороннего подхода к глобальной стратегии»](#), *Russie.Nei.Visions*, № 94, июнь 2016.
- ▶ [Шумилин А., «Россия на Ближнем Востоке: от экономики к геополитике»](#), *Russie.Nei.Visions*, № 93, май 2016.
- ▶ [Ло Б., «Иллюзия сближения: Россия, Китай и страны БРИКС»](#), *Russie.Nei.Visions*, № 92, февраль 2016.
- ▶ [Биссон Л., «Иммиграционная политика России: новые вызовы и инструменты»](#), *Russie.Nei.Visions*, № 91, январь 2016.
- ▶ [Поляков Л., «Консерватизм в России: политтехнологический симулякр или исторический выбор?»](#), *Russie.Nei.Visions*, № 90, декабрь 2015.
- ▶ [Тимофеев И., Алексеенкова Е., «Евразийское направление внешней политики России: интересы, возможности и ограничения»](#), *Russie.Nei.Visions*, №89, декабрь 2015.

Если Вы хотите получать информацию о следующих выпусках, Вы можете оформить бесплатную подписку по адресу: souin@ifri.org.



ifri

institut français
des relations
internationales