
**ПРИСКОРЕННЯ ОБОРОННОЇ
РЕФОРМИ В УКРАЇНІ:
ПРОПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОМУ
ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧУ**

**ENERGISING MILITARY
REFORM IN UKRAINE:
PROPOSITIONS FOR THE SUPREME
COMMANDER-IN-CHIEF**

Узагальнена оцінка ситуації
в секторі безпеки

General Assessment of the Situation
in the Security Sector

Заходи з подолання кризових явищ

Overcoming the Crisis

Заходи стабілізації і розвитку

Stabilisation and Development

АНОТАЦІЯ

У документі викладені узагальнена оцінка ситуації в секторі безпеки і пропозиції Президенту України з подолання кризових явищ, стабілізації ситуації і створення умов для наступного розвитку Збройних Сил, інших військових формувань та оборонної промисловості.

Матеріали є результатом проведених Центром Разумкова власних досліджень, консультацій та експертних дискусій за участі фахівців РНБО, Міністерства оборони, Генерального штабу, інших органів державної влади, відомих вітчизняних та іноземних неурядових експертів.

Центр Разумкова, висловлюючи вдячність за їх участь, вважає за необхідне висловити застереження, що повний зміст документа та висновки не обов'язково співпадають з офіційною позицією зазначених інституцій.

Проект виконано за фінансової підтримки Посольства Великої Британії в Україні.

INTRODUCTION

The document presents a brief summary assessment of the current situation in the security sector and formulates proposals for the President to reverse “adverse developments”, stabilise the situation and create conditions for the further development of the Armed Forces, other military formations and the defence industry.

These proposals derive from studies by the Razumkov Centre, including consultations and expert discussions involving experts from the National Security and Defence Council, the Defence Ministry, the General Staff, other State authorities, national and international independent security experts.

We are thankful for their valuable contributions, with the understanding that this does not imply agreement by these institutions to the entire analysis and conclusions in the paper.

The project was made possible with financial support from the British Embassy in Ukraine.

ПРОПОЗИЦІЇ ПРЕЗИДЕНТУ – ВЕРХОВНОМУ ГОЛОВНОКОМАНДУВАЧУ ЗБРОЙНИХ СИЛ З ПРИСКОРЕННЯ ОБОРОННОЇ РЕФОРМИ

Безпека і оборона є однією з головних сфер безпосередньої відповідальності Президента – Верховного Головнокомандувача Збройних Сил (ЗС) України. З огляду на стрімкі зміни воєнно-політичної ситуації в регіоні і світі та відсутність надійних зовнішніх гарантій безпеки країни, розв’язання комплексу проблем в оборонній сфері має стати одним з першочергових завдань у переліку пріоритетів Президента.

Невирішеність політичних, економічних, військових, соціальних проблем зумовлює зростання розбалансованості системи забезпечення національної безпеки, яка через неузгодженість реформ у різних її структурних елементах стає дедалі більш фрагментованою і поступово втрачає ефективність, послаблюються її можливості з реагування на кризові явища.

I. УЗАГАЛЬНЕНА ОЦІНКА СИТУАЦІЇ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ

ЗС, реформування яких орієнтоване на інтеграцію України до євроатлантичної системи колективної безпеки, до моменту приєднання до неї здатні лише частково забезпечити потреби держави у збройному захисті. Через невизначеність перспектив євроатлантичної та європейської інтеграції України армія позбавлена чітких пріоритетів своєї діяльності та орієнтирів розвитку, що, своєю чергою, заважає ефективному використанню вкрай обмежених фінансових ресурсів і гальмує реформу у ЗС.

Поточна програма розвитку ЗС не забезпечила належних результатів, а за окремими напрямками зазнала провалу. Попри окремі успіхи, реформа у ЗС перебуває у стані стагнації, а багато сфер життєдіяльності ЗС (комплектування, бойова підготовка, озброєння, соціальний захист, престижність військової служби) деградують.

Головними причинами нинішньої критичної ситуації в оборонному секторі держави, реформуванні та розвитку ЗС є:

- у політичному аспекті – другорядність оборонних питань у порядку денному законодавчої і виконавчої гілок влади; відсутність сильної політичної волі, узгодженої позиції провідних політичних сил щодо зовнішньополітичного курсу України і здійснення внутрішніх реформ, зокрема в секторі безпеки і оборони;
- в організаційному аспекті – неефективність на рівні держави механізмів стратегічного планування та фінансового менеджменту; неузгодженість пріоритетів і напрямів як соціально-економічного розвитку України загалом, так і оборонної реформи зокрема;
- у ресурсному аспекті – неефективне використання кадрового потенціалу, неналежний рівень фінансування потреб на утримання, трансформацію і розвиток ЗС; неефективне використання бюджетних коштів.

Водночас, сучасні процеси зумовлюють значні перетворення у сфері безпеки

загалом, нові вимоги до системи забезпечення національної безпеки, її структурних елементів, форм і методів їх застосування. При цьому, важливою особливістю ЗС та інших структур оборонного сектора є поєднання потреб у їх реформуванні з вимогами забезпечення постійної готовності та ефективності застосування за призначенням.

Сьогодні Україна постала перед дилемою: з одного боку, необхідності забезпечення надійної територіальної оборони, з іншого – потребою одночасного реформування ЗС у напрямі створення ефективних і водночас нечисельних, економічно необтяжливих ЗС, що вимагає докорінного перегляду підходів до реформування – темпів, змісту, етапів, ресурсного забезпечення.

Кризовий стан економіки України, надмірна політизація всіх сфер діяльності держави, низький рівень оперативності та ефективності міжвідомчої взаємодії, гальмування процесів реструктуризації вітчизняної оборонної промисловості ускладнюють реформу ЗС і створюють додаткові ризики зниження рівня обороноздатності держави.

В Україні у травні 2010р. завершується черговий Оборонний огляд. За його результатами керівництво держави отримує об'єктивну оцінку наявних можливостей із захисту суверенітету, незалежності та територіальної цілісності країни. На підставі результатів Огляду буде запропонована стратегія розвитку оборонного сектору. Але визначити головні засади цієї стратегії і, головне, започаткувати невідкладні заходи можна вже сьогодні.

Завданням Президента України за таких умов є ініціювання та забезпечення виконання програми, яка поєднує антикризові заходи із заходами створення передумов для наступного розвитку ЗС України, консолідація зусиль навколо виконання цієї програми.

Стратегічна мета – формування раціональних за структурою, можливостями та ресурсами системи забезпечення національної безпеки і ЗС, здатних до комплексного запобігання та протидії сучасним і майбутнім загрозам безпеці громадян, суспільства, держави.

Запропонований комплекс заходів, розрахований на період каденції Президента – 2010р. - початок 2015р., умовно може бути поділений на два етапи: подолання кризових явищ (2010-2012рр.); стабілізації ситуації та створення умов для наступного розвитку (2013-2015рр.). Ці заходи стосуються управління системою забезпечення національної безпеки, реформування ЗС і частково інших військових формувань та реструктуризації оборонної промисловості.

Конкретизація запропонованих заходів здійснюється за результатами Оборонного огляду у програмах і планах відповідних міністерств і відомств.

II. ЗАХОДИ З ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ

З метою:

- **підвищення керованості системи забезпечення національної безпеки та її структур,**
- **припинення деградації ЗС, інших військових формувань, оборонної промисловості,**
- **уточнення цілей, пріоритетів розвитку, завдань на довго- та середньострокову перспективу,**
- **забезпечення достатнього рівня можливостей ЗС та інших військових формувань у межах жорстких ресурсних обмежень,**
- **збереження ядра їх кадрового потенціалу,**

пропонується:

1. Підвищити роль та ефективність Ради національної безпеки і оборони (РНБО) як головного координаційного органу з питань національної безпеки шляхом: зосередження функцій Апарату РНБО на організації комплексної протидії загрозам і кризовим явищам (комплексний аналіз загроз, визначення концептуальних засад забезпечення національної безпеки; планування та координація підготовки і спільного застосування структур системи забезпечення національної безпеки). Запровадити ефективні механізми взаємодії Апарату РНБО з органами державної влади у формуванні та узгодженні планів, координації спільних дій, оперативному обміні інформацією.

2. Розробити протягом 2010р. Плани перехідних заходів у ЗС, інших військових формуваннях та оборонній промисловості на 2011-2012рр. у рамках формування загальнодержавного плану антикризових заходів і підготовки бюджету на 2011р. та з урахуванням невідкладних завдань, передбачених чинними програмами розвитку ЗС, озброєнь і військової техніки (ОВТ), іншими програмами реформування та розвитку структур сектору безпеки. Уточнити під час розробки зазначених планів реальні потреби та можливості з будови інфраструктури ЗС та інших військових формувань (у т.ч. оптимізації системи управління та розвитку фонду службового житла), з утилізації надлишкових боєприпасів, зброї і військової техніки, а також додаткових можливостей фінансування розвитку бойового потенціалу.

3. У Планах перехідних заходів у ЗС та інших військових формуваннях чітко визначити тимчасові (на період подолання наслідків економічної кризи) **обмеження соціальних зобов'язань перед військово-службовцями** (скорочений перелік пільг і соціальних виплат) і порядок забезпечення повного виконання зобов'язань за скороченим переліком; водночас **визначити порядок наступної компенсації обмежень, запроваджених на перехідний період.**

4. За результатами Оборонного огляду, з метою оптимізації дислокації військ та об'єктів і забезпечення реалістичності розрахунків із залучення потрібних сил і засобів, скоригувати до кінця 2010р. Стратегічний план застосування ЗС, у т.ч. завдання з територіальної оборони, узгодити їх з відповідними структурами сектору безпеки, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

5. Забезпечити у 2010р. та надалі неухильне виконання планів проведення на території України міжнародних навчань та участь підрозділів ЗС України в таких навчаннях за кордоном. Розглядати цей напрям як невід'ємну складову бойової підготовки ЗС (особливо за фінансової і технічної підтримки іноземних країн),

а також ефективний засіб зміцнення довіри та безпеки в європейському регіоні.

6. Вжити заходів з розширення конструктивної участі України у воєнно-політичних ініціативах і військово-технічних проектах ЄС, НАТО, Росії з урахуванням політичної та економічної доцільності. Розглянути можливість **збільшення масштабів участі України в міжнародних миротворчих операціях** – з метою зміцнення міжнародного іміджу країни, набуття практичного досвіду та досягнення сумісності зі збройними силами партнерів.

7. Продовжити скорочення чисельності небойових компонентів ЗС за рахунок їх вивільнення від невластивих функцій. З цією метою, зокрема:

- передати Фонду державного майна функції з реалізації надлишкового військового майна, земель, об'єктів, техніки ЗС та інших військових формувань (у т.ч. функції з утримання та охорони об'єктів);
- продовжити практику застосування у ЗС аутсорсингу з одночасним жорстким дотриманням вимог антимонопольного законодавства і правил державних закупівель; запроваджувати аутсорсинг диференційовано, з урахуванням вимог економічної доцільності та забезпечення боездатності ЗС;
- поширити практику корпоратизації та акціонування підприємств, інших об'єктів Міністерства оборони (та інших силових міністерств і відомств), які не залучені до безпосереднього забезпечення діяльності військових формувань.

8. Підготувати до кінця 2010р. обґрунтовані запити з надання іноземної фінансової і технічної допомоги, залучення іноземних кредитів на реалізацію інфраструктурних проектів у ЗС та в інших військових формуваннях – з метою їх започаткування у 2011р.

9. Забезпечити, починаючи з 2011р., ритмічне фінансування ЗС та інших військових формувань винятково через загальний фонд державного бюджету та в обсягах нормативних потреб забезпечення функціонування та розвитку ЗС.

Підвищити ефективність використання бюджетних коштів шляхом зменшення нецільових витрат та рівня корупції. На період інтенсивної технічної модернізації ЗС передбачити обґрунтоване збільшення обсягів оборонного бюджету.

10. Протягом 2010р. удосконалити, а з 2011р. запровадити механізми формування, міжвідомчого узгодження, ухвалення, розміщення та реалізації державного оборонного замовлення. Визначити головними завданнями державного оборонного замовлення повне укомплектування *визначених військових частин* і підрозділів ЗС та інших військових формувань, а також стимулювання розвитку вітчизняних оборонних підприємств. Формування замовлення має здійснюватися відповідно до визначених в Оборонному огляді пріоритетів, реальних поточних потреб забезпечення обороноздатності держави, ресурсних обмежень, можливостей вітчизняної оборонної промисловості та закупівель ОВТ за кордоном.

11. Провести протягом 2010р. фінансово-технічний аудит підприємств оборонної промисловості, оцінити реальний потенціал галузі, визначити її раціональну структуру (перелік підприємств, що підлягають санації або ліквідації, залишаються в державній власності чи приватизуються), започаткувати *пілотні проекти* з реструктуризації визначених підприємств. **Під час реструктуризації мають бути враховані:** перспективи участі підприємств у задоволенні потреб забезпечення національної безпеки в межах реальних обсягів оборонного замовлення; потреби в кадровому забезпеченні та соціальному захисті вивільнених кадрів; економічна ефективність (поточна та перспективна) з урахуванням кон'юнктури на ринках озброєнь та інтересів потенційних інвесторів.

12. Вжити протягом 2011-2012рр. першочергових заходів з оздоровлення (або ліквідації) і приватизації визначених підприємств з одночасним вжиттям компенсаційних заходів, пов'язаних зі скороченням робочих місць (розвиток інфраструктури, перекваліфікація кадрів, соціальний захист тощо).

13. До кінця 2010р. розробити і внести до Верховної Ради законопроекти (зміни до чинних законів) стосовно механізмів:

- реалізації прав суб'єктів господарювання всіх форм власності на володіння, користування та розпорядження ОВТ у процесі їх створення та виготовлення;
- застосування офсетних схем для імпорту/експорту товарів військового призначення та подвійного використання;
- залучення до вітчизняної оборонної промисловості кредитів та іноземних інвестицій, надання гарантій їх захисту;
- застосування лізингових поставок ОВТ.

14. Розробити до кінця 2012р. перехідні середньострокові (на 2013-2015рр.) державні програми розвитку ЗС і реструктуризації оборонної промисловості – із забезпеченням їх всебічного узгодження між собою, з іншими програмами соціального та економічного розвитку, відповідності зовнішньополітичному курсу та міжнародним зобов'язанням України.

Головними напрямками реструктуризації і зміцнення оборонної промисловості мають бути:

- створення **гнучких проектно-орієнтованих** (замість вертикально-інтегрованих) **структур виробничої кооперації**, що складаються з "ядра кооперації" (КБ, підприємства - головні виробники) та орієнтованої на конкретні проекти виробництва ОВТ "проектної інфраструктури" (підприємства-підрядники, наукові інститути, підприємства з ремонту та фірмового обслуговування, маркетингові, консалтингові агентства);
- збереження (відновлення) **традиційних і створення нових науково-технологічних шкіл**, стимулювання раціональної структури кадрового забезпечення підприємств оборонної промисловості відповідно до обраних стратегічних напрямів, впровадження в їх діяльність стратегічного інноваційного менеджменту;

- **зміцнення національної оборонно-промислової бази** шляхом використання потенціалу економічно виправданих закупівель перспективних іноземних ОВТ із застосуванням офсетних схем та укладення угод на ліцензійне виробництво;
- **стимулювання участі у виробничій кооперації як українських підприємств, так і іноземних компаній будь-яких форм власності.**

III. ЗАХОДИ СТАБІЛІЗАЦІЇ І РОЗВИТКУ

З метою

- **створення правових, організаційних і ресурсних засад для переходу системи забезпечення національної безпеки та її структур до етапу інтенсивного реформування та розвитку,**
- **реального відновлення і зміцнення вітчизняної оборонно-промислової бази,**
- **забезпечення їх конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках,**
- **започаткування інтенсивної технічної модернізації ЗС України**

пропонується:

1. Протягом 2014р. провести комплексний огляд сектору безпеки та розробити до 2015р. Стратегію національної безпеки на період до 2025р. Для цього створити Спеціальну робочу групу з проведення комплексного огляду сектору безпеки та розробки проекту Стратегії-2025. **Запровадити п'ятирічний цикл комплексного огляду** стану системи забезпечення національної безпеки та її складових, формування та коригування середньострокових програм розвитку, а також **практику щорічних парламентських слухань** з питань оцінки стану та ефективності діяльності структур сектору безпеки. **Забезпечити участь у цьому процесі провідних державних і недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів.**

2. Пріоритетом розвитку ЗС визначити їх технічне переоснащення, узгоджене

за термінами і змістом з процесами комплектування та підготовки особового складу. Укомплектування новими та модернізованими системами ОВТ здійснювати згідно з визначеними в Оборонному огляді пріоритетами.

3. Зберегти до кінця 2015р. змішану систему комплектування ЗС з обмеженням призову до мінімальних потреб укомплектування військових частин категоріями особового складу, які не вимагають тривалої підготовки за фахом. Продовжити поступовий перехід на контрактну основу комплектування і створення професійної армії з урахуванням наступних пріоритетів:

- з метою збереження кадрового потенціалу, піднесення престижу військової служби та забезпечення гідного рівня соціального захисту військовослужбовців скасувати практику призупинення в законах про Державний бюджет фінансування визначених іншими законами України пільг військовослужбовцям; припинити практику видання нормативно-правових документів, що містять ресурсно не обгрунтовані державні зобов'язання із забезпечення соціальних гарантій військовослужбовцям;
- з метою розв'язання житлової проблеми військовослужбовців Міністерству оборони розробити програму прискорення темпів ліквідації черги на житло та поступово відмовитися від практики надання постійного житла військовослужбовцям ЗС; головну увагу та фінансові ресурси зосередити на забезпеченні службовим житлом, виплаті компенсацій за його оренду та запровадженні механізмів пільгового житлового кредитування військовослужбовців, юридичному оформленні та ресурсному забезпеченні державних зобов'язань і правил їх обігу на ринку цінних паперів;
- з метою запобігання виникненню диспропорцій у стандартах соціального забезпечення різних категорій військовослужбовців і цивільних забезпечити постійну науково-аналітичну підтримку та супровід заходів соціального

захисту військовослужбовців. Залучити до виконання цих завдань громадські організації через надання їм державного замовлення на конкурсних засадах.

4. Збільшити масштаби та урізноманітнити форми міжнародного військового співробітництва та партнерства, участі ЗС у спільних програмах і заходах на двосторонньому та багатосторонньому рівнях. Співробітництво Україна-НАТО, активна участь у міжнародних операціях, навчаннях та інших спільних заходах повинні й надалі слугувати одним із рушіїв реформи ЗС, оптимізації їх структури, удосконалення системи управління військами, підвищення професійності військовослужбовців і цивільного персоналу, досягнення взаємосумісності та євроатлантичних стандартів. Відновлення воєнно-оперативного та військово-технічного співробітництва з Росією має знизити напруженість у відносинах з РФ, зміцнити довіру та безпеку в регіоні.

5. Розпочати з 2013р. в рамках виконання Державної програми реструктуризації оборонної промисловості, мірою подолання кризових явищ в економіці та відповідно до результатів пілотних проектів з реструктуризації підприємств:

- **перегляд державної оборонно-промислової політики**, визначення шляхів підвищення ефективності підприємств оборонної промисловості, їх участі у транснаціональній кооперації;
- **поступовий перехід до децентралізованої моделі державного управління оборонною промисловістю та військово-технічним співробітництвом** (у т.ч. експортом озброєнь), за якої за державою залишаться функції формування та координації оборонних замовлень, ліцензування та експортного контролю.

ПІДСУМКОВІ ЗАУВАЖЕННЯ

Головними чинниками успішного розвитку професійних Збройних Сил України є:

- наявність політичної волі, ефективне управління та чітка відповідальність на всіх рівнях;
- постійний науково-аналітичний супровід розробки та реалізації програм і планів реформ і розвитку;
- своєчасне коригування програм і планів та їх належне фінансове забезпечення.

Запропоновані заходи пов'язані один з одним і складають певний “технологічний цикл” досягнення відповідних цілей. Тому вибіркоче їх запровадження не матиме бажаного ефекту, а в окремих випадках може призвести до погіршення ситуації в цілому.

Наведений комплекс заходів з подолання кризових явищ в оборонному секторі, стабілізації ситуації і створення умов для наступного розвитку ЗС та інших військових формувань має бути узгоджений з відповідними заходами в усіх інших сферах життєдіяльності суспільства та держави. Загалом, як успішний вихід із кризи, так і наступний розвиток України вимагають пошуку балансу цих сфер, визначення відповідних всебічно обґрунтованих пріоритетів у досягненні національних інтересів (у т.ч. забезпечення безпеки і оборони), динамічного їх коригування та ефективного управління процесами їх реалізації.

Залучення до процесів формування та реалізації державної політики неурядових аналітичних центрів та інших громадських організацій на засадах державного замовлення є доцільним з точок зору не лише дотримання принципів демократичного цивільного контролю, але й підвищення якості, оперативності та ефективності зазначених процесів.

PROPOSALS TO THE PRESIDENT TO ENERGISE MILITARY REFORM

Security and defence are a key responsibility of the President – the Supreme Commander-in-Chief of Ukraine’s Armed Forces (AF). In view of rapid changes in the regional and global security environment, and the absence of firm, external guarantees of national security, resolution of the set of problems in the defence sector should be among the priority tasks on the new President’s agenda.

Political, economic, military, and social problems lead to the growing shift in the balance of the national security system, which due to uncoordinated reforms in different integral elements is becoming ever more fragmented and gradually losing its effectiveness and the ability to respond to crises.

I. GENERAL ASSESSMENT OF THE SITUATION IN THE security SECTOR

Security and defence are a key responsibility of the President – the Supreme Commander-in-Chief of Ukraine’s Armed Forces (AF). In view of rapid changes in the regional and global security environment, and the absence of firm, external guarantees of national security, resolution of the set of problems in the defence sector should be among the priority tasks on the new President’s agenda.

Political, economic, military, and social problems lead to the growing shift in the balance of the national security system, which due to uncoordinated reforms in different integral elements is becoming ever more fragmented and gradually losing its effectiveness and the ability to respond to crises.

The Armed Forces, undergoing reform oriented on the Euro-Atlantic collective security system, will be able to only partially meet the State’s need of armed defence before joining that system. Due to the uncertainty of the prospects of Euro-Atlantic and European integration, the Armed Forces have no clear priorities of activity and targets of development and implementation. Such uncertainty bars effective employment of extremely limited financial resources and hinders defence reform.

The current Programme of the AF Development produced limited results, and in some domains – actually failed. Despite some achievements, defence reform is stalled, and by many indices (manning, combat training, the state of arms and military equipment, social sector, prestige of military service), the processes taking place in the AF may be termed degradation.

The main reasons for the current critical situation in the national defence sector, the reform and development of the Armed Forces include:

Political: secondary importance of defence issues in the agenda of all branches of power; the lack of strong political will, a coordinated stand of political actors on Ukraine’s foreign political course and implementation of internal reforms, in particular, in the security and defence sector;

Organisational: ineffectiveness of strategic planning and financial management mechanisms at the State level; poor coordination of priorities and directions of Ukraine’s socio-economic development in general and defence reform in particular;

Resources: ineffective use of people; inadequate funding of the AF’s maintenance, transformation and development; insufficient

use of budget funds, including losses (legal and illegal) and non-core tasks.

At the same time, current developments prompt far-going transformations in the security domain, new requirements for the national security system and its structural elements, forms and methods of deployment. Specific to the Armed Forces and other structures of the security sector is the combination of their necessary reform and the requirement for permanent readiness and effectiveness of usage.

Today, Ukraine faces the dilemma of providing reliable territorial defence and the simultaneous conduct of defence reform to create an effective and at the same time small and affordable Armed Forces, that requires deep revision of approaches to reform – its pace, content, phases and resources.

The current economic crisis, the excessive politicisation of all sectors of State activity, low promptness and effectiveness of inter-agency cooperation, hindrance of restructuring the national defence industry complicating defence reform and posing additional risks of weakening the defence capability of the State.

In May, 2010, Ukraine will complete the periodical Strategic Defence Review. Following the Review, the State leadership will obtain an unbiased assessment of the available capabilities to defend national sovereignty, independence and territorial integrity. Upon its results, the defence and security sector development strategy will be proposed. But the main principles of that strategy may be predicted, and the immediate measures may be initiated already.

The President's main task, under current circumstances, is to initiate and ensure implementation of a programme combining anti-crisis measures with steps to create preconditions to develop further Ukraine's Armed Forces.

The strategic goal lies in formation of rational by structure, capabilities and resources systems of building national security and Armed Forces capable of comprehensive prevention

and countering present and future threats to personal, public and State security.

The proposed set of measures timed to the President's term of office, 2010 – early 2015, may conventionally be divided into the two phases: first, overcoming the crisis (2010-2012), and second, stabilisation and creation of conditions for further development (2013-2015). The proposed measures deal with the national security system management, reform of the Armed Forces and some other military formations and restructure of the defence industry.

The proposed measures will be elaborated in more detail following the results of the Strategic Defence Review in programmes and plans of the concerned ministries and agencies.

II. OVERCOMING THE CRISIS

In order to:

- **enhance governance of the national security system and its structures;**
- **stop the degradation of the Armed Forces and other military formations, and the defence industry;**
- **specify the goals and priorities of their development, long and medium-term tasks;**
- **ensure sufficient capabilities of the AF and other military formations under tough resource limitations;**
- **preserve the core of their human potential;**

It is proposed to:

1. Reinforce the role and effectiveness of Ukraine's National Security and Defence Council (NSDC) as the main coordinating body in charge of national security through: concentrating NSDC Staff functions on organising *comprehensive* counteraction to threats and crises (comprehensive threat assessment, identification of conceptual principles of national security; planning and coordination of training and *joint* use of the national security system structures). Implement

effective mechanisms of the NSDC Staff interaction with State agencies in developing and approving plans, coordinating *joint* actions, and timely information-sharing.

2. Develop Plans of Transitional Measures for the Armed Forces, other military formations, and defence industry for 2011-2012 – in the framework of drafting the national anti-crisis plan and the budget for 2011 – taking account of the immediate tasks envisaged by the effective programmes of development of the Armed Forces, arms and military equipment, other programmes of reform and development of the security sector structures. Specify during the development of those plans actual needs and capabilities of development, the infrastructure of the Armed Forces and other military formations (including streamlined management organisational structures and appropriate Service housing provision), along with disposal of redundant ammunition, arms and military equipment, and options of releasing resources from supporting tasks to operational capabilities.

3. Clearly describe temporary (for the period of the economic crisis) restrictions on social benefits to Service Personnel (a reduced list of benefits and social allowances) and the procedure of complete performance of commitments as per the short list and **the procedure of subsequent compensation of restrictions imposed during the transitional period.**

4. Adjust the Strategic Plan of the Armed Forces' Employment before the end of 2010 (including territorial defence tasks) and coordinate them with relevant security sector structures, central and local executive bodies, local self-government bodies to the Strategic Defence Review's results in order to optimise the stationing of Forces and Facilities, and to provide realistic calculation of the required human and materiel resources.

5. Ensure performance of plans of international exercises in Ukraine and participation of Ukrainian AF units in such exercises abroad in 2010 and beyond. International exercises should be considered as an integral element of combat training

(especially with foreign financial and technical support), and an effective confidence and security building tool in the European region.

6. Extend Ukraine's constructive involvement in political-military initiatives and joint military-technical projects with the EU, NATO, and Russia taking account of political and economic expediency. Consider the possibility to **step up the scope of Ukraine's participation in international peacekeeping operations** in order to improve the country's international image, gain practical experience, and achieve interoperability with partners' armed forces.

7. Continue cuts of non-core components of the AF through their release from secondary functions. In particular:

- Hand-over functions of sale of surplus materiel, land, facilities and equipment of the AF and other military formations (including functions of facility maintenance and security) to the State Property Fund;
- preserve the practice of out-sourcing in the AF with strict observance of the anti-monopoly legislation and State procurement rules; introduce out-sourcing differentially, taking account of economic expediency and requirements of combat effectiveness of the AF;
- extend the practice of corporatisation and sharing of enterprises and other facilities of the Defence Ministry (and other power ministries and agencies) not directly involved in supporting State military formations' activity.

8. To draw up (by the end of 2010) well-grounded applications for foreign financial and technical assistance, and foreign borrowing to implement infrastructure projects in the AF and other military formations to commence in 2011.

9. Provide (starting from 2011) regular funding of the AF and other military formations solely through the General Fund and up to the norms of support for AF's operation and development. Maximise budget effectiveness through reducing waste

and combating corrupt practices. Provide a reasonable increase in the Defence Budget for the period of intense technical modernisation of the AF.

10. Upgrade (in 2010) **and introduce** (from 2011) **mechanisms of formation, inter-departmental coordination, approval, placement and fulfilment of the State Defence Order.** Set as the main tasks of State defence procurement: complete equipping of *selected military units* of the AF and other military formations, along with incentives for domestic defence enterprise development. Orders should be made in line with the Strategic Defence Review's priorities, actual current needs of the country's defence capability, resource limitations, capabilities of the national defence industry and procurements of arms and military equipment from abroad.

11. Perform (in 2010) **financial and technical audit of defence industry enterprises** in order to: assess the true potential of the branch, determine its rational structure (the list of enterprises subject to reorganisation or liquidation, remaining in state ownership or privatised); initiate *pilot projects* of restructuring selected enterprises. Restructuring should proceed from: prospects of enterprise contribution to the national security within actual limits of the defence order; needs for human resources and social protection of released personnel; economic effectiveness (current and in long run), and taking account of the situation in arms markets and interests of potential investors.

12. Take priority measures (in 2011-2012) **of reorganisation, closure or privatisation of selected enterprises** with simultaneous measures to offset job cuts (infrastructure development, personnel re-training, social welfare, etc).

13. Before the end of 2010, **develop and submit to the Verkhovna Rada Bills** (amendments to effective laws) dealing with the mechanisms of:

- exercise of rights of business entities of all forms to ownership, use and disposal of arms and military equipment

in the process of their design and manufacture;

- use of offset schemes for import/export of military and dual-use goods;
- attraction of credits and foreign investments in the national defence industry, guarantees of their protection;
- deliveries of arms and military equipment on leasing terms.

14. Develop transitional mid-term (for 2013-2015) State programmes of AF development and defence industry restructuring (before the end of 2012) – comprehensively coordinated with each other and with the State programmes of social and economic development, in compliance with Ukraine's foreign policy course and international commitments. **The main lines of defence industry restructuring and development should include:**

- **creation of flexible, project-oriented** (instead of vertically-integrated) **production cooperation structures** made up of the “core” (design bureaus, main contractors), and specific project-oriented “project infrastructure” engaged in manufacture of arms and military equipment (sub-contractors, scientific institutes, repair and maintenance enterprises, marketing and consulting agencies);
- **preservation (restoration) of traditional and creation of new scientific-technological schools**, promotion of a rational structure of defence industry enterprise manning in line with the selected strategic lines, introduction of strategic innovative management in their operation;
- **strengthening the national defence industry base** through economically reasoned procurement of advanced foreign arms and military equipment using offset schemes and licensing production agreements;
- **encouragement of participation of Ukrainian enterprises and foreign**

companies of all forms of ownership in production collaboration.

III. STABILISATION AND DEVELOPMENT

In order to:

- **lay down legal, organisational and resource basis for transition of the national security system and its structures to the stage of intense reform and development;**
- **genuine restoring and strengthening of the national defence industry basis;**
- **provision of their competitiveness on domestic and foreign markets; and**
- **start large-scale technical modernisation of Ukraine's AF;**

It is proposed to:

1. Conduct a comprehensive review of the security sector in 2014 and develop (by 2015) the National Security Strategy–2025. For this purpose, a Special Working Group for the Comprehensive Review of the Security Sector (taking account of the results of previous Reviews and follow-up of their progress) and drafting the Strategy–2025.

Implement a five-year cycle of comprehensive review of the national security system and its elements, development and adjustment of mid-term programmes, along with the practice of **annual parliamentary hearings** to assess the state and effectiveness of the security structures.

Involve in that process the lead governmental and non-governmental think-tanks and independent experts.

2. Make technical re-equipment a priority in the AF development, coordinated by terms and content with manning and personnel training processes. New and modernised weapon systems should be supplied in line with the priorities set out in the Strategic Defence Review.

3. Preserve to the end of 2015 a mixed system of AF's manning with draft limited to minimum needs (to be used purposefully

during their conscription) of military unit manning with personnel that do not require long professional training. Gradual transition to contractual manning and a fully professional AF is to be continued taking account of the following priorities:

- **Maintaining the human potential, increasing the prestige of military service,** provision of a decent level of social protection of Service Personnel, banning the practice of suspending funding of envisaged military benefits in laws on the State Budget; avoiding State commitments of social guarantees for Service Personnel not supported with resources;
- **Solving the housing problem** by gradual abandonment of the practice of providing active Service Personnel with permanent housing, concentrating efforts and financial resources on provision with service housing, payment of market compensation for its lease, and implementing preferential mortgages mechanisms for Service Personnel, legal execution and resource backing of State commitments and rules of their circulation on the securities market;
- **Providing continuous analytical support** for the social protection policy in order to prevent disparities in society and among different categories of Service Personnel. Non-governmental sector should be involved on a competitive basis for that purpose through placement of State orders.

4. Increase the scope and variety of international cooperation and partnership, and of participation in bilateral and multilateral joint programmes and events. Ukraine-NATO cooperation, active participation in international operations, exercises and other joint events should remain drivers of defence reform, optimisation of the AF structure, improvement of the command and control system, increasing the professional level of Service and civilian personnel, achievement of interoperability and Euro-Atlantic standards.

Resumption of operational, and military and technical cooperation with Russia should promote détente in these relations, confidence and security building in the region.

5. Start restructuring of defence industry from 2013 as part of implementing the State Programme of Defence Industry Restructuring, with overcoming the economic crisis and dependent on the results of pilot projects by:

- **revision of the state defence industry policy**, specification of the ways of enhancing the effectiveness of defence industry enterprises and their involvement in transnational cooperation;
- **gradual transition to a decentralised model of state management of the defence industry and military-technical cooperation** (including arms export), leaving to the State the functions of issue and coordination of defence orders, licensing and export control.

CONCLUSIONS

The main factors of successful development of professional Armed Forces in Ukraine include:

- **presence of strong political will, effective management and personal and accountable responsibility at all levels;**
- **continuous scientific and analytical support to develop and implement programmes and plans for development and transformation;**

- **timely adjustment of programmes and plans, and their proper financial support.**

The proposed measures are closely interrelated and provide a kind of “process cycle” to achieve the relevant goals. That is why their stand-alone implementation will not produce the desired effect, and in some cases may result in deterioration of the overall situation.

The proposed set of anti-crisis measures in the security sector, stabilisation of the situation and creation of conditions for subsequent development of the AF and other military formations should be coordinated with the relevant activities in all other sectors of public and State life. By and large, successful exit from the crisis and further development of Ukraine require search for balance in those sectors, all-round reasoning of the relevant priorities in attainment of national interests (including security and defence guarantees), their prompt adjustment and effective management of their implementation.

Engaging non-governmental think-tanks and other public organisations in the processes of State policy-making and implementation is expedient from the view-point of not only the principles of democratic civilian control, but also to enhance the quality, promptness and effectiveness of those processes.

Центр Разумкова

Центр Разумкова — неприбуткова громадська організація, що здійснює дослідження у таких основних сферах: внутрішня політика; соціально-економічний розвиток; енергетика; державне управління; міжнародна економіка; зовнішня політика; національна безпека і оборона; військово-будівництво; міжнародна і регіональна безпека; миротворча діяльність.

Центр Разумкова будує діяльність на принципах реалізму і прагматизму, політичної незаангажованості, активного впливу на державну політику, високої якості та оперативності підготовки матеріалів.

Центр Разумкова сприяє досягненню та захисту національних інтересів України, підвищенню її авторитету на міжнародній арені. Експерти Центру поділяють цінності демократичного суспільства та докладають зусиль для їх пропаганди та втілення в життя.

Центр Разумкова має власну соціологічну службу, яка регулярно проводить загально-національні опитування населення в усіх 27 регіонах України. Соціологічна служба Центру Разумкова є членом Всесвітньої асоціації досліджень громадської думки (*The World Association for Public Opinion Research — WAPOR*).

Центр Разумкова ставить перед собою такі цілі:

- розробка моделей соціально-економічного розвитку України та механізмів їх реалізації;
- сприяння конструктивній взаємодії гілок влади;
- розбудова ефективної, економічно необтяжливої Воєнної організації держави;
- підвищення ефективності взаємодії держави та суспільства, обґрунтованості державних рішень, результативності власної участі у процесі їх прийняття;
- налагодження плідної співпраці з міжнародними аналітичними центрами, проведення спільних досліджень з актуальних проблем.

Центр Разумкова забезпечує високу якість аналітичної продукції. Запорукою цього є досвід його експертів, набутий ними під час:

- дослідницької роботи у провідних наукових установах України;
- практичної роботи в органах державної влади: Адміністрації Президента, Кабінеті Міністрів, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Міністерстві оборони та Генеральному штабі Збройних Сил України;
- участі в розробці законодавчих і нормативних документів: Конституційного договору, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Стратегії забезпечення економічної безпеки України, Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, нормативних актів, державних і галузевих програм;
- розробки аналітичних матеріалів з актуальних проблем національної безпеки;
- підготовки аналітичних доповідей Президенту України, Прем’єр-міністру України, Секретарю Ради національної безпеки і оборони України;
- надання консультацій парламентським комітетам, Уряду України.

Центр Разумкова розміщує результати власних досліджень у журналі “Національна безпека і оборона”, на власній веб-сторінці, організує семінари, конференції, круглі столи, в т.ч. у регіонах України.

Наша адреса: 01015, м. Київ, вул. І.Мазепи, 34, 2-й поверх
тел.: (38044) 201-11-98, факс: (38044) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua, веб-сторінка: www.razumkov.org.ua

Razumkov Centre

Razumkov Centre is a non-profit public organisation that carries out its studies in the following areas: domestic policy; social and economic development of Ukraine; energy policy; international economy; foreign policy; national security and defence; military reform; international and regional security; and peacekeeping.

Razumkov Centre's activity is based upon the following principles: realism and pragmatism; high-quality analysis and comprehensive forecast; active political influence; and responsiveness to their clientele.

Razumkov Centre formulates policy choices based on the promotion and protection of Ukraine's national interests. Our experts share democratic society values and actively promote them for becoming a reality.

Razumkov Centre has its own Sociological Service, which conducts public opinion polls in all 27 regions of Ukraine. Razumkov Centre Sociological Service is a member of the World Association for Public Opinion Research (WAPOR).

Razumkov Centre goals are:

- to develop models for Ukraine's social and economic development and mechanisms for the realisation of these models;
- to assist in building constructive co-operation between the different branches of state power;
- to assist in reforming Ukraine's state military organisation, so that it is sustainable and effective;
- to facilitate greater efficiency in cooperation between the state and society, feasibility of state decisions, and effectiveness of own participation in their approval;
- to establish good working relations with international analytical centres, to conduct joint studies on the topical problems.

Razumkov Centre produces high-quality analytical products based on the qualifications of its experts and their experience, which are derived from their:

- research at the leading analytical institutions of Ukraine;
- high-ranking positions within state bodies, such as: the Presidential Administration, Cabinet of Ministers, National Security and Defence Council Staff, Ministry of Defence, and the General Staff of the Armed Forces of Ukraine;
- active involvement in election campaigns;
- development and drafting of national legislative acts, such as: the Constitutional Agreement, the National Security Concept, the National Economic Security Strategy, the Law of Ukraine "On the National Security and Defence Council of Ukraine", different normative acts, and state programmes;
- development of analytical materials on national security issues;
- drafting analytical reports for the President, Prime Minister, and Secretary of the National Security and Defence Council of Ukraine;
- advising ministries and parliamentary committees.

Razumkov Centre provides the following analytical materials: monitoring of socio-economic and political situation in Ukraine; political analysis and strategic forecasts; analytical reports, bulletins, and articles; opinion poll results; and timely commentary for mass media on important current issues. The Centre publishes its materials in "National Security & Defence" magazine and on the Internet. We also organise seminars, conferences, workshops, and Round-tables, including in the regions of Ukraine.

Our address: 34 I.Mazepy str., Office Centre, 2nd floor, Kyiv, Ukraine 01015
tel.: +38 044 201-1198, fax: +38 044 201-1199
e-mail: info@uceps.com.ua, WEB-site: www.razumkov.org.ua